

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

**Respuestas Nacionales y "Soberanía efectiva" frente al
problema transnacional de las drogas. Un estudio del caso
Chileno**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Pilar Francisca Lizana Toresano

Directora

Susanne Gratius

Madrid, 2018



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y SOCIOLOGÍA
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
ORTEGA Y GASSET

DOCTORADO EN GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Tesis Doctoral

**RESPUESTAS NACIONALES Y “SOBERANÍA EFECTIVA” FRENTE AL
PROBLEMA TRANSNACIONAL DE LAS DROGAS. UN ESTUDIO DEL CASO
CHILENO**

PILAR FRANCISCA LIZANA TORESANO

Directora de la Tesis

**DRA. SUSANNE GRATIUS
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID**

Madrid, 2017



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
MADRID



FUNDACIÓN
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

AGRADECIMIENTOS

La presente tesis doctoral se realizó bajo la supervisión y guía de la Dra. Susanne Gratius, a quien me gustaría extenderle mis agradecimientos por todo su apoyo, el que sin duda fue fundamental para el desarrollo de esta investigación.

Asimismo, quiero agradecer a mi amigo y Profesor, General John Griffiths Spielman, por su ayuda y consejos, los que fueron de gran importancia durante este proceso.

Finalmente, agradezco a mi familia y en especial a Juan Eduardo Coeymans Ossandón por su paciencia y apoyo.



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
MADRID



FUNDACIÓN
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

ÍNDICE

I. RESUMEN EJECUTIVO	9
1. RESUMEN EJECUTIVO: RESPUESTAS NACIONALES Y SOBERANÍA EFECTIVA FRENTE AL PROBLEMA TRANSNACIONAL DE LAS DROGAS. UN ESTUDIO DEL CASO CHILENO	11
2. EXECUTIVE SUMMARY: NATIONAL RESPONSES AND EFFECTIVE SOVEREIGNTY AGAINST THE TRANSNATIONAL DRUG PROBLEM. A STUDY OF THE CASE IN CHILE	17
II. INTRODUCCIÓN	23
1. INTRODUCCIÓN AL TEMA Y LA METODOLOGÍA	25
A. Problematicación, Objetivos y Variables	27
B. Metodología y Técnicas de Investigación	39
a. De la Investigación	42
b. De la Metodología Utilizada	43
c. Del Desarrollo de la Investigación	44
d. Dificultades de la Investigación	45
III. MARCO TEÓRICO: EL DESARROLLO DE LOS CONCEPTOS DE ESTADO, SOBERANÍA Y SEGURIDAD	47
1. SOBRE EL ESTADO	41
A. El Estado-Nación en la Era de la Globalización	49
a. El Estado: Una Aproximación	55
b. La Paz de Westfalia y su Importancia	59
c. La Paz de Westfalia y la Actualidad	62
d. El Estado y sus Desafíos	65

2. SOBRE LA SOBERANÍA.....	69
A. Soberanía: Teoría y Concepto.....	70
B. Después de la Soberanía.....	75
C. Hacia una Nueva Soberanía.....	80
3. SOBRE LA SEGURIDAD.....	85
A. El Estado, la Seguridad y el Sistema Internacional.....	90
a. El Estado: Objeto de Referencia de la Seguridad.....	90
b. La Seguridad del Estado y el Sistema Internacional.....	95
c. Amenazas y Vulnerabilidades en la Seguridad del Estado.....	102
B. La Evolución del Concepto de Seguridad.....	106
a. La Noción Tradicional de la Seguridad.....	108
b. Ampliando el Concepto de Seguridad.....	109
IV. CONTEXTO INTERNACIONAL Y REGIONAL.....	113
4. EL NARCOTRÁFICO COMO PROBLEMA INTERNACIONAL Y REGIONAL LATINOAMERICANO.....	115
A. Dimensión Internacional del Tráfico de Drogas Latinoamericano.....	117
a. El Narcotráfico: Una Actividad del Crimen Organizado.....	121
b. El Narcotráfico: De Ideas y Realidad.....	124
B. Dimensión Regional: El Tráfico de Drogas en América Latina.....	130
C. El Negocio de la Coca Latinoamericana.....	137
a. Primer Eslabón: Producción.....	145
b. Segundo Eslabón: Distribución.....	162
c. Tercer Eslabón: Consumo.....	166
D. Una Aproximación Amplia al Dilema de Seguridad generado por el Tráfico de Drogas en las Américas.....	171
a. El Narcotráfico como una Amenaza a la Seguridad Regional: Conferencia Especial de Seguridad.....	174

b. Una Mirada Integral al Problema de las Drogas: Una Aproximación desde la Seguridad Multidimensional.....	177
---	-----

V. EL ESTUDIO DE CASO	187
------------------------------------	------------

5. EL TRÁFICO DE DROGAS EN CHILE.....	189
---------------------------------------	-----

A. El Papel de Chile en el Narcotráfico Latinoamericano	192
--	------------

B. El Desarrollo de una Normativa contra las Drogas	198
--	------------

C. La Normativa Actual, Actores e Instituciones del Tráfico de Drogas	203
--	------------

a. Los Principales Actores del Narcotráfico en Chile.....	205
---	-----

D. La Situación Nacional frente al Tráfico de Drogas.....	209
--	------------

a. La Geografía del Norte de Chile.....	211
---	-----

b. La Frontera Norte y su Permeabilidad.....	221
--	-----

c. La Realidad de las Regiones del Norte de Chile.....	232
--	-----

d. El Consumo de Drogas en la Población Chilena.....	239
--	-----

e. Las Rutas del Narco en Chile.....	243
--------------------------------------	-----

6. NARCOTRÁFICO Y SOBERANÍA EFECTIVA EN CHILE: UN ANÁLISIS DEL PROBLEMA.....	253
--	-----

A. El Fenómeno del Narcotráfico en las Regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta.....	263
---	------------

a. Dimensiones Económica – Social.....	268
--	-----

b. Dimensión Seguridad – Territorial.....	277
---	-----

B. Hallazgos y Futuras Líneas de Investigación.....	288
--	------------

VI. CONCLUSIONES.....	297
------------------------------	------------

VII. BIBLIOGRAFÍA.....	307
-------------------------------	------------



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
MADRID



FUNDACIÓN
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
JOSÉ ORTEGA Y GASSET



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
MADRID



FUNDACIÓN
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

I. RESUMEN EJECUTIVO



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
MADRID



FUNDACIÓN
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

1. RESUMEN EJECUTIVO: RESPUESTAS NACIONALES Y SOBERANÍA EFECTIVA FRENTE AL PROBLEMA TRANSNACIONAL DE LAS DROGAS. UN ESTUDIO DEL CASO DE CHILE

CHILE ESTÁ TENIENDO CADA VEZ MÁS PROTAGONISMO en el tráfico de drogas internacional a pesar de no ser un país productor de esas sustancias, hecho que confiere un especial interés al desarrollo de este trabajo.

Este país se encuentra ubicado entre dos centros productivos de cocaína de gran relevancia internacional como son Bolivia y Perú, con quienes además, tiene una relación de vecindad compleja, derivada de diversas disputas territoriales que no son parte de este trabajo. Esta situación ha generado un contexto que, sumado a fronteras vulnerables y vacíos institucionales en ciertas zonas, está planteando un importante problema para el Estado. Las regiones de Arica y Parinacota (XV), Tarapacá (I) y Antofagasta (II) están actuando como puerta de entrada para la cocaína peruana y boliviana, así como centro de distribución de ésta a nivel nacional y global.

Estas tres regiones comparten frontera con Bolivia, y en el caso particular de Arica y Parinacota, también con Perú. Sin embargo, toda esta extensa zona limítrofe sólo cuenta con 8 pasos fronterizos habilitados, pero en ella existen más de 100 de

carácter ilegal, lo que suma una dificultad adicional al control del territorio. La frontera está siendo constantemente vulnerada por las organizaciones y grupos dedicados al contrabando de bienes ilegales, entre ellos la cocaína. Esta sustancia es exportada a través de los puertos chilenos con destino Europa principalmente, pero también hay una cierta cantidad que se queda en el país para satisfacer la demanda nacional que se concentra en las regiones del centro de Chile, principalmente en la región Metropolitana de Santiago.

El panorama descrito motivó el desarrollo de una investigación sobre el problema de las drogas en Chile. Ello permitió conocer de mejor manera el fenómeno, así como apreciar la importancia de factores como la geografía de la frontera que genera ventajas para quienes buscan transportar la droga a través de ella y los distintos modos para realizar dicha actividad.

En este sentido, este trabajo de investigación se ha centrado en estudiar el fenómeno del narcotráfico en Chile, especialmente en las regiones del norte del país, las que se ven mayormente afectadas por el tráfico de drogas latinoamericano. El estudio permitió identificar tendencias, principales actores y el comportamiento del problema de las drogas en esa zona.

La amenaza transnacional de las drogas presenta un aspecto internacional bastante conocido y estudiado, y un ámbito nacional que ha sido analizado de manera separada. Al respecto, a través del desarrollo de este trabajo ha sido posible comprobar que estos dos ámbitos no pueden considerarse por separado, puesto que de hacerse así no podría comprenderse el fenómeno en su totalidad.

Entendiendo que la dimensión internacional del fenómeno de las drogas es parte fundamental del problema, este trabajo estuvo centrado en su aspecto nacional, con el objetivo de responder a la pregunta sobre si es posible controlar un fenómeno transnacional a través de respuestas nacionales, lo que la investigación define como soberanía efectiva.

De esta forma, se espera que la presente investigación pueda contribuir al estudio de esta amenaza que es ya una realidad en Chile, y aportar con información

desde un punto de vista académico al análisis del tráfico de drogas que se desarrolla en el país.

Con respecto a lo anterior, se ha podido observar que no es mucho lo que se ha investigado en esta materia, además que la data relevante es bastante difícil de conseguir, de ahí la importancia de las reuniones que se sostuvieron con Policía de Investigaciones (PDI) y con Carabinero de Chile, instituciones que entregaron importante información acerca del comportamiento del fenómeno, a la vez que permitieron observar en terreno la dificultad en el control del territorio.

La tesis se ha estructurado sobre seis capítulos, a través de los cuales se presenta el marco teórico, el contexto internacional y nacional, y un estudio de la situación local del norte de Chile que, junto con relacionar la información de las secciones anteriores, presenta un breve análisis sobre el narcotráfico en las tres regiones mencionadas.

En el primer y segundo capítulo se revisan los conceptos de Estado y soberanía con el fin presentar una base teórica que sustente al fenómeno del narcotráfico y permita responder la interrogante sobre el rol del Estado y su soberanía en el fenómeno transnacional del tráfico de drogas. El Estado es un actor relevante para el desarrollo de esta amenaza, toda vez que esta se nutre de él para expandir su actividad, al mismo tiempo que debilita sus instituciones mientras vulnera su soberanía para maximizar sus ganancias.

En el tercer capítulo se analiza la noción de seguridad, toda vez que aparece, junto a los conceptos de Estado y soberanía, como base teórica relevante para el análisis del problema de las drogas. De esta forma, Estado, soberanía y seguridad aparecen como conceptos clave para esta investigación.

Si bien este trabajo se orienta hacia a una perspectiva realista basada en el fortalecimiento del Estado y la soberanía con el fin de generar respuestas nacionales y locales frente a un problema transnacional, es necesario considerar también una mirada desde una aproximación amplia al factor seguridad la cual entregue un análisis más global del problema, toda vez que este se origina en el sistema internacional y se nutre del proceso de globalización para amenazar al Estado.

Una vez estudiado la base teórica, en el capítulo cuarto se presenta un análisis de la situación internacional y regional del narcotráfico, donde se puede apreciar el comportamiento de fenómeno y las distintas etapas que componen este negocio ilegal.

De esta forma, el análisis del narcotráfico latinoamericano permite comprender de mejor manera el problema global, así como sus dinámicas de producción, distribución y consumo, identificando claramente que Chile se integra al proceso en las actividades de distribución. De esta forma se inicia el análisis a nivel nacional y local, para comprender qué es lo que está pasando en Chile que está generando esta situación.

Luego, en un quinto capítulo se presenta el caso de Chile, identificándose los principales actores, factores y tendencias que componen el fenómeno a nivel nacional.

Para ello se estudió en profundidad la situación nacional identificándose zonas de tránsito y consumo, así como el contexto socio-económico relacionado con el fenómeno. La migración también aparece como un tema ligado, sobre todo si se considera que la droga proviene de países vecinos en los que, para ingresar la droga a Chile, se contrata a campesinos y personas en situación vulnerable; una vez en el país, la droga es manejada por organizaciones que reúnen a personas de diversas nacionalidades. Lo anterior no quiere decir que la migración necesariamente trae un problema de drogas, sino solamente que los grupos criminales dedicados a este negocio aprovechan las ventajas del subdesarrollo de ésta para extender sus redes.

Finalmente, el capítulo seis presenta la situación local de las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta con respecto a problema de las drogas, a través de un estudio que relaciona ciertas variables con el fin de identificar qué aspectos se deben privilegiar al momento de plantear una estrategia de combate del narcotráfico.

Dicho análisis permitió analizar el tráfico de drogas, observándose que debe ser estudiado desde una perspectiva del contrabando de drogas (incautaciones) así como del usuario (consumo). Cada indicador mostró relaciones con variables sociales (tasa de pobreza), económicas (PIB regional y desempleo), de seguridad (Procedimientos por infracción a Ley 20.000 de Drogas por año) y territorio (infracciones en controles fronterizos por región por año) que entregó información sobre cómo se compone el

fenómeno y cómo se comporta. Además fue posible identificar qué aspectos deberían ser considerados en una próxima línea de investigación de carácter estadístico.

Este análisis permitió identificar que las estrategias que se diseñen para el combate al narcotráfico deben tener enfoques distintos según sea la zona del país donde se está aplicando. No es lo mismo luchar contra el tráfico de drogas en el norte, donde se caracteriza por ser zona de distribución, que hacerlo en el centro donde se concentran las principales áreas de consumo.

Además es necesario considerar que el fenómeno de las drogas opera en distintos niveles (internacional, regional, nacional y local), los que formulan diferentes respuestas y se comportan de distinta manera, encontrándose, sin embargo, íntimamente relacionados. Por ello, cualquier estrategia que se diseñe debe estar orientada a las respuestas internacionales que se estén generando, con el fin de integrarse a ellas y controlar de mejor manera el problema.

En este sentido, el narcotráfico debe ser enfrentado con soluciones globales que consideren los niveles internacional y regional del problema, pero que necesariamente deben ir acompañadas de soluciones nacionales y locales que se incorporen a las globales. Solo así se podrá enfrentar un problema que opera al mismo tiempo en un plano internacional y nacional. Las estrategias nacionales son necesarias pero no suficientes para combatir el tráfico de drogas.

No siempre se cumple el supuesto de que a problemas globales soluciones globales. En este caso, frente al problema global de las drogas, son necesarias soluciones globales, regionales, nacionales y locales.



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
MADRID



FUNDACIÓN
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

2. EXECUTIVE SUMMARY: NATIONAL RESPONSES AND EFFECTIVE SOVEREIGNTY AGAINST THE TRANSNATIONAL DRUG PROBLEM. A STUDY OF THE CASE IN CHILE

CHILE IS PLAYING AN INCREASING ROLE in international drug trafficking despite not being a drug-producing country, a fact that confers a special interest in the development of this work.

This country is located between two cocaine production centers of great international importance such as Bolivia and Peru, with whom it also has a complex neighborhood relationship, derived from various territorial disputes that are not part of this work. This situation has created a context that, together with vulnerable borders and institutional gaps in certain areas, is posing a major problem for Chile. The regions of Arica and Parinacota (XV), Tarapacá (I) and Antofagasta (II) are acting as gateways for Peruvian and Bolivian cocaine, as well as being distribution centers for this drug at national and global levels.

These three regions share the border with Bolivia, and in the particular case of Arica and Parinacota, with Peru as well. All this extensive border area has only 8 authorized border checkpoints, but there exist more than 100 illegal ones, which adds an additional difficulty to the control of the territory. The border is being constantly violated by organizations and groups engaged in the smuggling of illegal goods, including cocaine. This substance is exported through Chilean ports to Europe mainly,

but there is also a certain amount that remains in the country to meet the national demand that is concentrated in the regions of central Chile, mainly in the metropolitan region of Santiago.

It is the panorama described above that motivated the development of research on the problem of drugs in Chile, especially in the northern regions; This allowed to know better the phenomenon, as well as to appreciate the importance of factors such as the geography of the border that generates advantages for those who seek to transport the drug through it, as well as different ways to carry out such activity.

This research has focused on the phenomenon of drug trafficking applied to the case of Chile, especially oriented to the northern regions of the country, which are most affected by Latin American drug trafficking. The study made it possible to identify trends, main actors and the dynamics of the drug problem in that area.

The transnational threat of drugs presents an international aspect that is well-known and has been widely studied, and a national scope that has been analyzed separately. In this respect, through the development of this work, it has been possible to verify that these two areas cannot be considered separately, since if this were done, the phenomenon could not be understood in its entirety.

Understanding that the international aspect of the drug phenomenon is a fundamental part of the problem, this work was focused on its national aspect, with the aim of answering the question of whether it is possible to control a transnational phenomenon through national responses.

In this report, it has been observed that not much has been investigated in this matter and also that the relevant data are quite difficult to obtain, hence the importance of the meetings held with the Investigation Police (PDI) and with Carabineros of Chile, institutions that provided important information about the behavior of the phenomenon, while allowing to observe on the ground how hard it is to exercise its control.

This thesis was structured around six chapters that provided a theoretical framework, an international and national context, and an analysis that, together with the

information obtained from previous sections, presented a brief quantitative analysis of drug trafficking in the three aforementioned regions.

In the first and second chapter, the concepts of State and sovereignty are reviewed in order to present a theoretical basis to support the phenomenon of drug trafficking and to answer the question about the role of the State and its sovereignty in the transnational phenomenon of drug trafficking. The State is a relevant actor for the development of this threat, since it is nourished by it to expand its activity, while weakening its institutions and violating its sovereignty in order to maximize profits.

In the third chapter, the concept of security is analyzed, since it appears together with the concepts of State and sovereignty as a relevant theoretical basis to the analysis of the drug problem. In this way, State, sovereignty and security appear as key concepts for this research.

Although this work is oriented towards a realistic perspective based on the strengthening of the State and sovereignty, it is also necessary to consider a broad approach to the security factor which can provide a more global analysis of the problem, since this is generated in the international system and is nourished by the process of globalization to threatened the State.

Once the theoretical basis has been studied, the fourth chapter presents an analysis of the international and regional situation of drug trafficking, where one can appreciate the behavior of the phenomenon and the different stages that make up this illegal business.

In this sense, an analysis of Latin American drug trafficking allows a better understanding of the global problem, as well as its dynamics of production, distribution and consumption, clearly identifying that Chile is integrated into the process of distribution.

Then the fifth chapter presents the case of Chile, identifying the main actors, factors and trends that make up the phenomenon at the national level.

For this purpose, the national situation was studied in depth, identifying areas of transit and consumption, as well as the socio-economic context related with the phenomenon. Migration also appears as a linked issue, especially if it is considered that the drug comes from neighboring countries where, to bring the drug into Chile, peasants and people in vulnerable situation are hired; Once in the country, the drug is managed by organizations that include people of different nationalities. This does not mean that migration necessarily brings a drug problem, but only that criminal groups dedicated to this business take advantage of the migration to extend their networks.

Finally, chapter six presents the local situation of the regions of Arica and Parinacota, Tarapacá and Antofagasta with respect to the drug problem, through a study that relates certain variables in order to identify which aspects should be privileged at the time of proposing a strategy to combat drug trafficking.

The analysis of the variables made possible the analysis of drug trafficking, noting that it must be studied from a perspective of drug smuggling (seizures) as well as of the user (consumption). Each indicator showed relationships with social (poverty rate), economic (GDP and Unemployment Rate), security (Proceedings for infraction to law 20.000) and territorial (Infraction at border checkpoints) variables that provided information on how the phenomenon is structured and how it behaves. It was also possible to identify which aspects should be considered in a next line of research of a statistical nature.

This analysis allowed us to identify that the strategies that are designed to combat drug trafficking should have different approaches depending on the area of the country where it is being applied. It is not the same thing to fight against drug trafficking in the north, where it is characterized as a distribution area, as in the center where the main areas of consumption are concentrated.

It is also necessary to consider that drug activity operates at different levels (international, regional, national and local), which call for different responses and behave differently, but are nevertheless closely related. Therefore, any strategy that is



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
MADRID



FUNDACIÓN
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

designed should be oriented to the international responses that are being generated, in order to integrate them and control the problem more efficiently.

In this sense, drug trafficking must be confronted with global solutions that consider the international and regional levels of the problem, but must necessarily be accompanied by national and local solutions that are incorporated into global ones. Only then can a problem be dealt with on an international and national level at the same time. National strategies are necessary but not sufficient to combat drug trafficking.

Not always valid is the assumption that global problems are solved with global solutions. In this case, in the face of the global problem of drugs trafficking, both global and national solutions are needed.



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
MADRID



FUNDACIÓN
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
JOSÉ ORTEGA Y GASSET



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
MADRID



FUNDACIÓN
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

II. INTRODUCCIÓN



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
MADRID



FUNDACIÓN
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

1. INTRODUCCIÓN AL TEMA Y A LA METODOLOGÍA

ESTA TESIS SE HA DESARROLLADO CON EL OBJETIVO DE cumplir con los requisitos que el Instituto Universitario Ortega y Gasset y la Universidad Complutense de Madrid exigen para obtener el título de Doctor en Gobierno y Administración Pública. La investigación se desarrolló bajo la guía de Susanne Gratius, Profesora en el Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid y se construyó sobre la base de la siguiente hipótesis: *“El narcotráfico transnacional puede ser combatido a través de respuestas nacionales y locales, que en este trabajo serán operacionalizadas como “soberanía efectiva”.*

La investigación busca analizar el problema del narcotráfico desde una perspectiva nacional donde una estrategia basada en el concepto de soberanía efectiva podría ser una respuesta adicional a la que se formula a nivel global.

En este sentido, esta tesis se desarrolló a través de distintos niveles, los que en su conjunto permiten comprender tanto el escenario conceptual, regional, nacional y local sobre los que se desarrolla el problema, así como realizar un breve análisis cuantitativo acerca de las drogas en Chile, el cual permitió observar el comportamiento del fenómeno y generar información para el posterior desarrollo de una estrategia.

El análisis del concepto de soberanía y cómo este ha variado en el tiempo adecuándose a las nuevas condiciones del sistema internacional, permitió el desarrollo del concepto de “soberanía efectiva”, el que es entendido como la presencia del Estado y sus instituciones, en términos de cuatro dimensiones (económica, social, territorial y seguridad) con el fin de generar desarrollo, bienestar, seguridad y libertad para la población.

Del análisis del concepto de soberanía planteado por autores como Hermann Heller, Markus Kotzur, Maryann Cusimano y, Alvin y Heidi Toffler, se pudo observar que la soberanía es un concepto que se ha ido construyendo en concordancia con los desafíos que plantea el escenario internacional, donde la globalización y los distintos actores transnacionales han generado nuevos desafíos en que lo doméstico aparece fuertemente conectado con lo internacional, por lo que la noción de soberanía ha debido responder a ello.

En este sentido y mirando el importante desafío que plantea el problema mundial de la droga, es que se construyó una noción de soberanía que permitiera incorporar las distintas dimensiones del Estado que se ven involucradas en una respuesta doméstica (nacional y local) a esta amenaza, y que sin duda deben coordinarse con las acciones, aún escasas, internacionales y regionales.

De esta forma y como se puede apreciar en el desarrollo del segundo capítulo, la soberanía es un concepto clave en la conformación del Estado moderno, por lo que una respuesta a una amenaza que lo esté desafiando debería construirse a partir de ella, ya que al fortalecerla se estaría fortaleciendo al Estado mismo.

En este sentido, a través de la hipótesis planteada se busca, por una parte, comprender la amenaza del narcotráfico en Chile, y por otra poder plantear un curso de acción basado en una noción de soberanía efectiva que permita contener, desde dentro, la amenaza transnacional del tráfico de drogas. Esto se da bajo el supuesto de que una cooperación internacional con los países vecinos resulta difícil, debido al complejo escenario que se ha configurado bajo la dinámica de controversias territoriales que han llevado a los países a enfrentarse en la Corte Internacional de Justicia de La Haya.

En la configuración del problema internacional de las drogas que amenaza a Chile se desarrollan diversos factores, recogiendo para esta tesis en particular el correspondiente a la seguridad interior. Para su construcción se analizó el escenario geográfico donde se ubica Chile con respecto a los países productores, de los cuales dos corresponden a vecinos directos, mientras que el tercero se considera un para-vecino¹. Lo anterior con el fin de presentar el contexto en el que se encuentra el país, y entender la razón por la cual se le usa como territorio de tránsito para los cargamentos de drogas que se envíen a los distintos consumidores mundiales, así como la creciente amenaza del narcotráfico internacional en su frontera norte.

A. PROBLEMATIZACIÓN, OBJETIVOS Y VARIABLES

América Latina es una región que se caracteriza por ser una de las zonas más peligrosas del mundo, no porque primen los conflictos inter – estatales, sino que más bien por la alta peligrosidad de las amenazas transnacionales a las que se ven enfrentados sus Estados. Mientras en América hubo 157.000 homicidios en 2012, en Europa esa cifra es tan sólo de 22.000, con una tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes de 16,3 y 3, respectivamente². El panorama se torna mucho más preocupante cuando se mira a nivel país, donde solamente Honduras alcanza una tasa de 90,4 muertes por cada 100.000 habitantes³.

Los grupos del narcotráfico y del crimen organizado se han instalado en la región, desestabilizando a sus gobiernos y afectando la seguridad de sus ciudadanos,

¹ Se entiende por para-vecino, a aquel país que ubicándose en el mismo vecindario geográfico y sin ser vecino directo de un país, comparte frontera con uno de los países vecinos de éste.

² La data sobre homicidios globales se obtuvo del Informe Global de Homicidios publicado por la Oficina de Naciones Unidas para la Droga y el Delito en marzo de 2014 (<https://www.unodc.org/gsh/>). No se encontraron informes más actualizados, sin embargo las cifras presentadas muestran la compleja situación de América en comparación con otras zonas del mundo.

³ LEMAHIEU, JEAN-LUC, “*Estudio Global sobre Homicidios. Tendencia, Contexto y Data*”, División de Análisis Político y Asuntos Públicos de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, marzo 2014. (<https://www.unodc.org/gsh/>).

además han generado un área de inestabilidad en las naciones andinas (inter e intra estatal) que está amenazando y afectando la seguridad de todo el cono sur.

En esta región es posible encontrar cada uno de los eslabones de la cadena productiva de la droga (producción, distribución y consumo), lo que combinado a la falta de “soberanía efectiva” de ciertos Estados y a la debilidad de las instituciones, ha hecho de ésta un área geográfica ideal para que los grupos del narcotráfico operen en los espacios vacíos que dejan los Estados.

Actualmente y de acuerdo a la información emitida por la Oficina de Naciones Unidas Contra las Drogas y el Delito (UNODC), Bolivia, Colombia y Perú ocupan los tres primeros lugares en la producción de coca en el mundo. Si bien en un principio fue Colombia el primer productor mundial, los esfuerzos por detener el cultivo y tráfico de sustancias ilícitas generaron el conocido efecto “*Balloon*”⁴, el que desplazó la producción hacia el sur, principalmente hacia Bolivia y Perú, donde existen vacíos de presencia estatal, por una parte, y un fuerte apoyo a los coccaleros (Bolivia), por otra. Ello vendría a confirmar que una mayor presencia estatal, que involucre un mejor control de espacios geográficos y una mayor presencia institucional, se constituye en un elemento relevante para detener la acción de organizaciones criminales.

En este sentido se estudiará el caso de la frontera norte de Chile, donde un bajo ejercicio de la soberanía efectiva ha dejado vulnerable al país frente al tráfico de drogas y su exportación. En relación a lo anterior, se presentará el contexto regional que incide en el problema de las drogas, así como se estudiarán los factores que van construyendo la amenaza a nivel nacional.

Con Perú, Chile posee un límite que se extiende por 167 kilómetros y con Bolivia por 782 kilómetros, distancias que sumadas a la falta de control - sólo existen 8 pasos fronterizos habilitados, quedando más de 100 sin supervisión- dejan a Chile en una situación de vulnerabilidad frente a la amenaza del narcotráfico.

⁴ Se alude al fenómeno en que cuando se controla una actividad ilegal en un área geográfica, dicha actividad reaparece en otra área que le otorga facilidades en función de una falta de soberanía efectiva.

Si bien este país posee una lejanía geográfica importante, gracias al fenómeno de la globalización se encuentra inserto en el escenario de la seguridad global, gozando de oportunidades en materias económicas, pero también siendo objeto de amenazas y vulnerabilidades a escala mundial.

Además se ha podido apreciar cierta tendencia que indica que existe lavado de dinero en el país, la que es recogida por la Agencia Central de Inteligencia de Estados Unidos (CIA), quien junto con describir a Chile como un país tránsito para la cocaína que va destinada a Europa y a la región⁵, destaca que existe desarrollo de lavado de dinero, especialmente en la Zona Franca de Iquique (ZOFRI). Afirma también que al aumentar el consumo de cocaína en el país, este se transforma en consumidor, corriendo el riesgo que la corrupción como fenómeno permea a las principales instituciones.

De acuerdo a lo anterior, Chile queda caracterizado como: país de paso, país consumidor y país de lavado de dinero, lo que se puede apreciar en las distintas Cuentas Públicas de las diferentes agencias responsables del tema. Sin embargo, para efectos de esta tesis, la investigación estará centrada en la dimensión nacional y local del problema desde una perspectiva de la seguridad, dejando para otro estudio el lavado de dinero y corrupción que se pueda estar produciendo.

De esta forma, Chile tiene un potencial problema de seguridad pública en el norte (frontera con Perú y Bolivia) derivado de la amenaza transnacional del narcotráfico. Sin embargo, a raíz del uso de nueva tecnología y mayor inversión de recursos se ha podido apreciar un aumento en las incautaciones, lo que no significa que los desafíos en esta materia estén resueltos.

Una situación que quedó en evidencia al observar las cifras sobre incautaciones y procedimientos por infracción a la Ley 20.000 sobre Drogas, es que el país está siendo utilizado para enviar estas sustancias a otros continentes. Prueba de lo anterior es el Informe Mundial de Drogas de la UNODC 2016⁶, donde se identifica a Chile como

⁵ Así se describe en la Agencia Central de Inteligencia de Estados Unidos (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ci.html>).

⁶ Vid. Informe Mundial de Drogas 2016 UNODC

cuarto país de procedencia de cocaína que llega a África, continente de tránsito para ingresar la droga a Europa.

En este sentido resulta relevante destacar el papel que juega la globalización⁷ en el fenómeno del narcotráfico. Este fenómeno amplió la potencialidad de la amenaza, al generar cercanías geográficas virtuales y facilitar las relaciones entre Estados, creó “la necesidad de repensar los tradicionales conceptos de vecindad geográfica, ya que en el actual modelo o paradigma del sistema internacional se puede ser `vecino virtual`; ello significa que el nivel de relaciones y la intensidad de estas, pueden ser mucho más fuertes entre dos Estados, los cuales no necesariamente poseen una proximidad o vecindad geográfica”⁸.

La globalización presenta desafíos en diversos ámbitos a los Estados, entre ellos las distintas amenazas transnacionales⁹ que utilizan a este fenómeno como forma de integración en el sistema internacional. Así, estas “explotan las debilidades estatales referidas a la falta de gobernabilidad, institucionalidad y presencia estatal en el territorio”¹⁰, siendo esta última, la falta de presencia en el territorio, la que aparece como pilar principal al momento de analizar la amenaza del narcotráfico; lo que nos lleva a plantear que conceptos como “soberanía efectiva” y “permeabilidad de la frontera” adquieren un significado importante.

En este sentido, se estima que cuando el Estado descuida su frontera, se hace vulnerable a las amenazas transnacionales.

Es en este contexto donde el caso de Chile resulta relevante, ya que si bien es un país que destaca en América Latina por sus elevados índices de desarrollo e

⁷ Se entenderá por globalización al fenómeno tecnológico, económico, político y cultural, que genera una alta interconexión y presenta nuevos desafíos y amenazas a los principales actores internacionales. Desafíos que apuntan a lo que Ulrich Bech explicó como comunidades que comparten riesgo, toda vez que la decisión de un actor tiene influencia en otro, asumiendo este otro los riesgos derivados de esa decisión.

⁸ GRIFFITHS SPIELMAN, JOHN, “*Los Desafíos Globales de la Seguridad*” en *UNISCI Discussion Papers*, Nº 21, Octubre 2009, pág. 16.

⁹ Por amenazas transnacionales se entiende todas aquellas actividades ilícitas que se desarrollan en uno o más estados traspasando las fronteras. No son generadas por estados, sino que más bien son grupos organizados que sobrepasan a las naciones.

¹⁰ GRIFFITHS SPIELMAN, JOHN, *Los Desafíos...*, op. cit., pág. 19.

institucionalidad, se está viendo enfrentado –cada día con mayor intensidad- a un problema de seguridad pública asociado a la amenaza del narcotráfico. Este país tiene un Índice de Desarrollo Democrático de 8,749, encontrándose en el 3º lugar de América Latina y entre el grupo de los países con un alto grado de desarrollo; además, en el Índice de Calidad Institucional, elaborado por Martin Krause, ocupa el lugar N° 22 en el mundo y el 3º en América, después de Estados Unidos y Canadá, con una tasa de 84,05 de 100¹¹.

De los tres países con los que Chile comparte frontera, dos son los principales productores de cocaína (Perú y Bolivia). A esto se suma que Bolivia es un país con niveles de institucionalidad bajísimos y una falta de gobernabilidad importante, lo que lo ha transformado en el lugar perfecto para que las bandas del narcotráfico distribuyan desde allí sus productos.

Al revisar los Índices de Calidad Institucional y de Desarrollo Democrático de este país, es posible apreciar que Bolivia se encuentra en los últimos lugares de América Latina, por debajo de Honduras y El Salvador. En cuanto al Índice de Calidad Institucional, este país se ubica en el puesto N° 118 del mundo y 30 de la región, con un índice de 37,30 de 100, mientras que en el Índice de Desarrollo Democrático el panorama no es mejor, teniendo una tasa de 4,749 de 10¹².

Así Bolivia se ha transformado en un centro de operaciones de la droga, donde se acopia tanto la droga boliviana como la peruana antes de ser enviada a Chile para luego exportarse a través de los puertos de ese país.

En este sentido, es importante destacar que Bolivia, al ser un país mediterráneo sin acceso al mar, utiliza puertos chilenos para sacar e ingresar sus productos. El principal puerto utilizado es el de Arica, donde cerca del 70% de la carga anual movilizada es de origen o tiene destino Bolivia¹³. Asimismo, las bandas del

¹¹ Así se indica en el Índice de Desarrollo Democrático e Índice de Calidad Institucional (<http://www.idd-lat.org/2013/> y <http://www.libertadyprogresonline.org/2013/05/28/calidad-institucional-2013-impacto-en-los-medios/>).

¹² Ídem.

¹³ Así se indica en la página web del Puerto de Arica

narcotráfico, mediante camiones con dobles fondos y burreros, entre otros, ingresan la droga a Chile para exportarla.

En relación a lo anterior, Chile, a causa de una frontera permeable, se está viendo enfrentado a una amenaza de carácter transnacional como es el narcotráfico, la que debiese ser abordada desde un punto de vista integral, toda vez que afecta al Estado en su conjunto.

Si bien actualmente existe una iniciativa gubernamental que busca detener el contrabando de droga, falta una acción más completa que apunte no solo a evitar el paso de la droga a través de la frontera, sino que a frenar el avance de las bandas del narco; para ello se requiere un esfuerzo integral que abarque las distintas agencias del Estado, con el fin de atacar al narcotráfico en cada uno de los eslabones de su cadena de producción; solo así será posible evitar que el norte de Chile corra el riesgo de ser controlado por los narcotraficantes.

Considerando lo anterior es que se ha planteado para esta tesis la siguiente pregunta de investigación:

Ante escasas respuestas globales y regionales, ¿es posible controlar el fenómeno transnacional de las drogas a través de respuestas nacionales y locales?

El tráfico de drogas es una amenaza transnacional que desafía la definición tradicional de soberanía y Estado. Actualmente el mundo se encuentra hiperconectado debido a los grandes avances en comunicaciones y transporte derivados del proceso de globalización. Las fronteras son cada vez más difusas y los Estados ya no son el único actor del sistema internacional. En este contexto, las amenazas que superan las fronteras y no responden a una lógica de nacionalidades, como el narcotráfico, obligan a replantear los tradicionales conceptos de Estado y soberanía, con el fin de poder desarrollar mejores estrategias para enfrentarlos.

Con respecto a lo anterior, se han planteado los siguientes objetivos:

- Objetivo General:
 - Estudiar cómo las respuestas nacionales y locales pueden ser clave para combatir el narcotráfico.

- Objetivos Específicos:
 - Realizar un análisis empírico que permita estudiar el narcotráfico en Chile.
 - Presentar una contextualización de la situación del narcotráfico regional que afecta a Chile.
 - Relacionar las distintas dimensiones del concepto de soberanía efectiva con el control del narcotráfico, con el fin de analizar el fenómeno que se desarrolla en el país.

Los objetivos planteados fueron respondidos a través de los seis capítulos. En este sentido, el objetivo general se alcanzó a través del análisis presentado a lo largo de todos los capítulos, considerando como base teórica fundamental lo estudiado en los capítulos uno, dos y tres. Ello permitió identificar actores involucrados (Estado e instituciones), principal aspecto afectado por el narcotráfico (soberanía) y comprender el por qué este problema es una amenaza a la seguridad en su sentido más amplio. Los demás capítulos entregaron datos relevantes para comprender el comportamiento del fenómeno y la relación entre Estado, soberanía y narcotráfico, para poder entender cómo esta amenaza puede ser combatida a través de respuestas nacionales y locales.

En cuanto a los objetivos específicos, para alcanzar el primero se analizó el panorama del narcotráfico en Chile, tomando en cuenta el rol que tuvo el país en el narcotráfico internacional desde inicios del siglo XX, el desarrollo de una normativa para su combate y la realidad nacional a través de cinco factores: geografía, frontera,

desarrollo regional de Chile, consumo y tráfico. Una vez descrito el fenómeno, se realizó un análisis de éste respecto de la soberanía efectiva.

Para responder al segundo objetivo específico, en el cuarto capítulo se analizó el panorama global y regional del tráfico de drogas con el objeto de comprender cómo se integra Chile a este fenómeno. La cercanía con los centros productivos y la facilidad de distribución hacia centros de consumo mundial son factores importantes al momento de estudiar este problema. El análisis del contexto regional entrega información relevante al momento de planear una estrategia.

El tercer objetivo específico se responde en los capítulos cinco y seis. En el quinto capítulo se presenta la realidad nacional con respecto al tráfico de drogas, identificándose factores relevantes para el análisis presentado en el capítulo seis, el que permite relacionar las dimensiones del concepto de soberanía efectiva con el narcotráfico.

Con el fin de responder a la interrogante y objetivos planteados, esta tesis doctoral desarrollará un análisis empírico que estudie el problema del tráfico de drogas en Chile a través de las siguientes variables:

- Variable dependiente:
 - Narcotráfico: Medido por un lado, en incautaciones de drogas por región por año y por otro, en consumo de drogas por región por año. Para la medición de incautaciones se utilizaron solamente los datos de la Policía de Investigaciones de Chile (PDI), ya que solo ella tenía publicada información continua de una serie de años relevante. La importancia de estudiar el fenómeno a través de las incautaciones radica en que ellas son, por una parte, el resultado positivo de las acciones de los organismos encargados del cumplimiento de la ley, y por otro, permiten identificar el tamaño del mercado de la droga, la disponibilidad y los patrones de tráfico de las sustancias.

- Variables independientes:
 - Económica: Medida a través del producto interno bruto (PIB) y desempleo por región por año. Estos indicadores permiten conocer el desarrollo económico y la existencia o falta de oportunidades.
 - Social: Medida a través de la tasa de pobreza por región por año. Este indicador entrega información relevante sobre el contexto en el que se desarrolla la población.
 - Seguridad: Medida a través de los procedimientos por infracción a la Ley 20.000 de Drogas por región por año. Este indicador entrega información sobre la delincuencia asociada a las drogas.
 - Territorial: Medida a través de las infracciones en controles fronterizos por región por año. A través de esta variable se puede observar la permeabilidad de la frontera.

Figura No. 1 Operacionalización de las Variables

CONCEPTO	INDICE	INDICADOR
Tráfico de Drogas	<ul style="list-style-type: none"> Narcotráfico 	<ul style="list-style-type: none"> Incautaciones Cocaína Total Consumo Cocaína Total
Desarrollo Económico	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollo Económico 	<ul style="list-style-type: none"> PIB Regional Desempleo
Bienestar	<ul style="list-style-type: none"> Social 	<ul style="list-style-type: none"> Tasa de Pobreza
Territorial	<ul style="list-style-type: none"> Control de Frontera 	<ul style="list-style-type: none"> Infracciones en pasos fronterizos
Seguridad	<ul style="list-style-type: none"> Delincuencia asociada a drogas 	<ul style="list-style-type: none"> Procedimientos por infracción a la Ley 20.000 de Drogas Delitos

Fuente: Elaboración propia.

El análisis del caso de Chile estará centrado en las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta, medido a través de una serie de datos de 10 años que se inicia en 2005¹⁴. El motivo para estudiar estas regiones es su cercanía con los principales productores de coca del mundo, y a partir de las cuales entra la droga que se distribuye en el país y se exporta a través de sus puertos.

Mediante el cruce entre la variable narcotráfico con cada una de las variables que componen la noción de soberanía efectiva, se pretende generar relaciones que

¹⁴ La serie de datos inicia en el año 2005, ya que durante los primeros años del siglo XXI se creó en Chile la Región de Arica y Parinacota, pudiendo contar con datos para ella a partir de ese año.

permitan describir y explicar el problema, al mismo tiempo que revisar la importancia de este concepto en el desarrollo de una estrategia contra el narcotráfico.

Para lo anterior el trabajo se ha estructurado en seis capítulos. Los tres primeros corresponden al marco teórico, donde se analizan los conceptos de Estado, soberanía y seguridad. Estado, en cuanto a que, además de ser el principal actor internacional, es quien se ve amenazado por el narcotráfico, el que va siendo minado en sus instituciones y ve desafiada su principal característica: la soberanía y su función primordial: la seguridad.

Soberanía, toda vez que es ésta la que se ve vulnerada cuando las organizaciones del tráfico internacional de drogas comienzan a operar a través de los Estados, utilizando los vacíos institucionales para desarrollar su negocio. Además, este concepto cobra especial relevancia, ya que aparece como la noción central para la construcción de una propuesta que busca combatir el narcotráfico.

Finalmente se revisa el concepto de seguridad, haciendo hincapié en una definición amplia que apunta a una visión multidimensional, donde se abarcan amenazas, riesgos y eventos catastróficos que permiten analizar las nuevas dinámicas transnacionales y comprender cómo estas afectan a la noción de Estado.

Destaca en el estudio del concepto de seguridad, la declaración de la Conferencia Especial de Seguridad de la Organización de Estados Americanos (OEA), donde se propone una visión multidimensional de la seguridad y se incorpora al narcotráfico como una amenaza contra el Estado.

De esta forma, Estado, soberanía y seguridad aparecen como los conceptos clave para este trabajo. El narcotráfico mina al Estado al mismo tiempo que vulnera su soberanía. De ahí que resulta relevante plantear una estrategia que busque fortalecer esta soberanía para aumentar la presencia institucional y combatir el tráfico de drogas, buscando evitar el ingreso de estas sustancias al país.

El concepto de seguridad cobra relevancia toda vez que las drogas aparecen como una amenaza clara contra la nación, tanto desde un punto de vista internacional

como doméstico. Genera a nivel nacional y local una serie de problemas derivados del tráfico y una serie de delitos asociados, los que aumentan la inseguridad en las ciudades y sus barrios.

Una vez desarrollado el marco teórico, en un cuarto capítulo se presenta un estudio del narcotráfico latinoamericano, el que está centrado en los principales países productores de drogas: Bolivia, Colombia y Perú. El objetivo de este capítulo es conocer el entorno regional donde se desarrolla el narcotráfico que amenaza a Chile, además de ser justamente esos los países de donde proviene la droga que entra al país.

En un quinto capítulo se hace un recuento de la situación nacional sobre el tráfico de drogas, con el fin de identificar las principales variables que influyen en este fenómeno: geografía, permeabilidad de la frontera, realidad de las regiones del norte del país, consumo y tráfico. Destaca en este capítulo la compleja geografía del norte de Chile, la que junto con tener un clima con temperaturas que difieren mucho entre el día y la noche, su altura hace que los controles realizados por las policías se efectúen a más de 3.500 metros sobre el nivel del mar, todo lo cual genera un contexto del que se benefician los grupos dedicados al tráfico de drogas.

El capítulo seis está orientado al análisis cuantitativo de las variables antes mencionadas. Para ello las variables se agruparon en dos dimensiones: 1) Económica – Social y 2) Seguridad – Territorial, tomándose cada variable independiente y contrastándola con la variable dependiente, con el fin de analizar cómo cada una influye en el mayor o menor control del tráfico de drogas.

En este capítulo se busca estudiar cómo los indicadores que componen las dimensiones, económica, social, seguridad y territorial aumentan o disminuyen el control del narcotráfico.

Finalmente, se presentan los hallazgos, futuras líneas de investigación y conclusiones. Ello destaca que las principales incautaciones de drogas se encuentran en las regiones del norte del país (XV, I y II), mientras que el consumo de drogas aparece como más relevante en el centro (V, VI, VII, y VIII). Sin embargo, la región XIII Metropolitana concentra la mayor cantidad de incautaciones así como también el mayor

número de consumidores, lo que puede estar explicado por la alta concentración de población y el mayor poder adquisitivo.

En este panorama destaca la geografía del país, que en la zona norte presenta ventajas para aquellos grupos que buscan introducir la droga a Chile. Innumerables caminos clandestinos que llegan a la frontera, diversas quebradas que funcionan como escondite y protección para quienes han cruzado cargados con droga, y una altura con respecto al nivel del mar que dificulta el control de las agencias que combaten el narcotráfico, son solo algunas de las condiciones aprovechadas por las organizaciones de la droga.

Se observó que la amenaza del narcotráfico aparece como un fenómeno multifactorial, lo que deja planteada una futura línea de investigación, la que podría considerar el análisis estadístico del problema a través de una metodología econométrica, permitiendo una análisis más profundo.

B. METODOLOGÍA Y TECNICAS DE INVESTIGACIÓN

La motivación para realizar esta investigación radica en el hecho que se ha observado que en Chile se está desarrollando un problema con respecto a las drogas que afecta al país, no solo por la cantidad de consumidores que tiene sino que también por el aumento del tráfico¹⁵.

Las incautaciones de droga van en aumento, y más allá de políticas y acciones particulares, se observa la falta de una estrategia de conjunto que genere un trabajo interagencial que involucre a las distintas áreas del gobierno.

Una frontera porosa y con poco control puede transformarse en el escenario geográfico perfecto para el paso de las amenazas transnacionales. De ahí la importancia

¹⁵ El tráfico de drogas considera tanto el micro – tráfico en barrios y ciudades como el narcotráfico que exporta grandes cantidades de esta sustancia.

de un buen ejercicio de soberanía (efectiva) que incluya no sólo el control de la frontera y del espacio geográfico, sino que también la integración y protección de los territorios aislados, el desarrollo y bienestar de la población que en ellos habita.

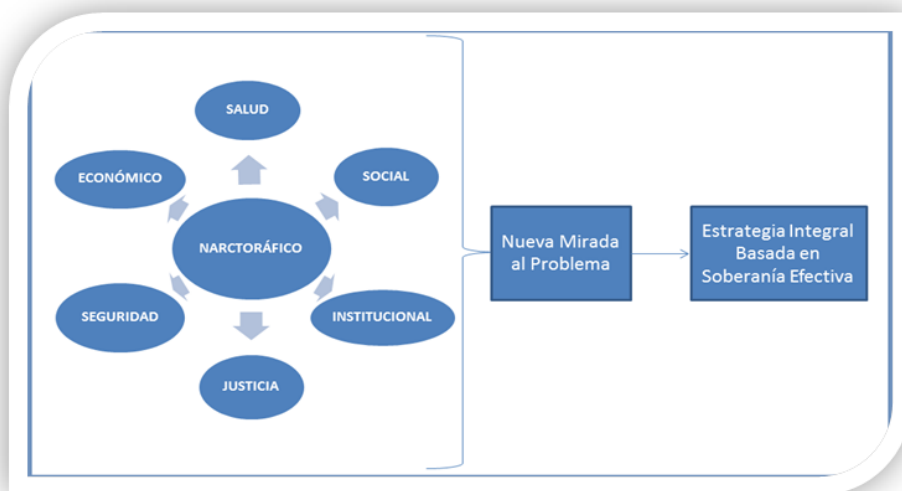
Por ello es que se ha identificado como tema de investigación la amenaza del narcotráfico, con el fin de comprender el fenómeno y estudiar su comportamiento con respecto a las variables mencionadas, buscando identificar tendencias y relaciones que entreguen información que permita desarrollar una estrategia de combate al tráfico de drogas en Chile.

La problemática del tráfico de drogas es un fenómeno multifactorial, donde confluyen aspectos de salud, económicos, sociales, de seguridad, de justicia, e institucionales.

De salud, toda vez que el consumo de estas sustancias genera adictos problemáticos que deben ser asumidos por el Estado como un problema de salud pública, proveyendo las facilidades necesarias para la rehabilitación e inserción de ellos; económicos, porque las organizaciones del narcotráfico gerencian la droga, desarrollando diversos negocios ilegales a su alrededor; sociales, ya que afecta a la sociedad en su conjunto, debilitando al núcleo central de ella: la familia, cualquiera sea su tipo; seguridad, a raíz de la violencia que produce el negocio; justicia, porque provoca una serie de delitos asociados; e institucionales, ya que una vez instalada la corrupción, lo que sigue es un permanente deterioro de las instituciones del Estado.

La multifactorialidad del problema requiere de una mirada distinta que permita comprender el fenómeno en su conjunto, generando una red de conexiones entre los factores con el fin de permitir el desarrollo de una estrategia integral que incorpore a todas las agencias involucradas.

Figura No. 2 Multifactorialidad del Fenómeno



Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, es necesario mencionar que la investigación en esta materia es bastante reducida, más allá de ciertos historiadores, algunos centros de estudio y las diversas publicaciones del gobierno, existe muy poco análisis en profundidad acerca de este problema. En este sentido, algo se ha hecho a través del observatorio del narcotráfico del Ministerio Público, pero aún queda mucho por hacer. En la dirección señalada, este trabajo busca ser un aporte al estudio sobre las drogas, buscando ser un incentivo para desarrollar futuras líneas de investigación y complementar el trabajo que se está haciendo hasta ahora.

En este sentido, hay que destacar que la investigación es bastante innovadora y original, sobre todo por el análisis que se presenta de la zona norte, al sistematizar y analizar como un todo la información que posee cada agencia por separado. La falta de datos fue una dificultad adicional al trabajo, sin embargo se logró levantar un estudio bastante completo y novedoso a nivel nacional, para lo que las entrevistas cualitativas con ambas policías, el breve análisis de combinación de variables y fotografía de visita a terreno fueron insumos fundamentales para la realización de esta tesis.

A continuación se presentará la metodología y las técnicas utilizadas para la realización de este trabajo. Para ello se ilustrará el desarrollo de la investigación a través del estudio de caso de Chile, su elección y la justificación de la metodología utilizada para el análisis de la amenaza del narcotráfico.

a. De la Investigación

Esta tesis doctoral busca estudiar el fenómeno del narcotráfico a través del estudio del caso de Chile, con el objetivo de conocer cómo se desarrolla esta amenaza y cuáles son los principales desafíos y respuestas para el país.

Se presenta un análisis deductivo que estudia el contexto regional desde donde proviene la droga que entra al país y luego el caso particular de Chile, centrándose principalmente en las tres regiones que componen la zona del norte grande (regiones XV, I y II), zona identificada como la puerta de acceso de la droga.

La señaladas regiones fueron seleccionadas por el hecho de ser las que se encuentran mayormente expuestas a la amenaza del narcotráfico, dado por la frontera que comparten con Bolivia y Perú por donde ingresa la droga, además de que en comparación al desempeño global del país, presentan un bajo indicador con respecto a la dimensión de seguridad, medida en el Índice de Desarrollo Regional.

Además se analizan las variables a nivel país, medidas en índices por región. El objetivo de esto, es tener un panorama general de cómo se desarrolla y evoluciona el fenómeno, más allá de la zona norte.

Finalmente, la elección del caso de Chile se justifica en el hecho que, si bien no es un país productor de drogas, se ha transformado en una nación de tránsito. Las organizaciones del narcotráfico latinoamericano han generado una densa red de contactos en Latinoamérica, la que ha llegado a Chile, jugando un rol relevante en la

internación de droga al país, su posterior exportación y, en conjunto con bandas domésticas, su distribución a nivel nacional.

b. De la Metodología Utilizada

Para el desarrollo de esta tesis doctoral se utilizó una metodología empírica teórica-conceptual de carácter deductivo, que se construyó sobre cuatro niveles/dimensiones: Internacional, Regional, Nacional y Local. Las dimensiones internacional y regional permiten generar el contexto para estudiar el caso de Chile, cómo se desarrolla el negocio del tráfico de drogas en ese país y cómo éste se integra a los niveles internacional y regional a través de las rutas de distribución global en el caso del primero y como territorio de tránsito del producto que se desarrolla en la región en el caso del segundo.

Las dimensiones internacional y regional se presentan en el capítulo cuarto, donde se estudia el narcotráfico en cuanto a su desarrollo regional y las rutas de distribución y consumo global.

Con respecto a los niveles nacional y local, éstos se analizan en los capítulos cinco y seis respectivamente. El nivel nacional presenta la descripción del fenómeno en Chile, destacando los inicios del narcotráfico en ese país, la legislación, las características geográficas del territorio, la frontera, las rutas del narco y los actores e instituciones que se ven involucrados en él.

La dimensión local, por su parte, se describe a través del análisis de la zona norte de Chile (regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta) donde se muestra la realidad de un área particular del país, demostrando que es necesario considerar la situación local al momento de definir estrategias contra-narcotráfico.

Finalmente, se combinan teorías de relaciones internacionales con un análisis cualitativo y cuantitativo de políticas públicas, lo que permite un análisis más completo

de un fenómeno que al mismo tiempo que presenta características de amenaza internacional, es de carácter doméstico.

En este sentido, resulta relevante la descripción del fenómeno, tanto en Chile como a nivel regional, toda vez que permite generar los antecedentes necesarios para conceptualizar el problema a analizar.

La información presentada se transforma en un insumo importante al momento de diseñar una estrategia para enfrentar esta amenaza, permitiendo identificar niveles, ámbitos de acción, actores involucrados y áreas del gobierno relacionadas con la materia.

c. Del Desarrollo de la Investigación

Para llevar a cabo el estudio sobre el caso de Chile se revisaron diversos documentos, los que permitieron entregar el contexto regional y nacional del problema de las drogas, así como un marco normativo de acción para las distintas agencias del Estado, destacando el más reciente que es la Ley de Drogas No. 20.000 del año 2005.

En cuanto al análisis de la información, hay que destacar que esta se desarrolló a través de la revisión de distintas fuentes, las que permitieron construir el marco teórico, comprender el rol que ha tenido Chile en el narcotráfico internacional, identificar ciertas tendencias y revisar el desarrollo de una normativa legal sobre las drogas.

Además, la revisión de los distintos informes de Naciones Unidas sobre esta materia, permitió comprender el panorama global en torno a las drogas y el desarrollo del cultivo de hoja de coca y su posterior producción de cocaína. Asimismo, los estudios presentados por las distintas agencias del gobierno de Chile permitieron construir la realidad de las regiones del norte grande y dar un contexto para el estudio del narcotráfico.

El análisis de las fuentes se acompañó de un trabajo de campo a través de entrevistas con personal de la Policía de Investigaciones (PDI) y Carabineros de Iquique, en la I región de Tarapacá (norte de Chile). Asimismo estas actividades fueron complementadas con una visita a terreno junto a personal del Equipo Frontera de la PDI de Iquique, la que consistió en un reconocimiento de la frontera con Bolivia y una visita al paso fronterizo habilitado de Colchane.

En dicha visita a terreno se pudo observar el entorno en el que se desarrolla el tráfico de drogas en el norte, así como las dificultades que este presenta para las policías. Además se pudo constatar la alta porosidad de la frontera y los distintos pasos ilegales que aparecen por montón en las cercanías de la línea divisoria.

Finalmente se realizó el análisis de datos a través de un cruce de variables en Excel, mostrando gráficos y fórmulas de correlación, lo que permitió establecer las relaciones entre variables, determinar futuras líneas de investigación y describir de mejor manera el fenómeno.

d. Dificultades de la Investigación

Cabe señalar que durante la realización de esta tesis, el investigador se vio enfrentado a ciertas dificultades, siendo la mayor de ellas la falta de acceso a información estadística consolidada sobre tráfico de drogas.

Con respecto a lo señalado se pudo constatar que las distintas instituciones que tratan esta materia manejan datos cuantitativos sobre tráfico, consumo, delitos, entre otros; sin embargo, estos no se encuentran consolidados y el acceso a ellos es más bien reducido.

En este sentido, el trabajo realizado principalmente con la Policía de Investigaciones fue un apoyo relevante para el desarrollo de la investigación, toda vez que proveyeron de data que permitió describir de mejor manera el problema, así como

medirlo a través de las cifras de incautaciones de droga, infracciones en controles fronterizos, entre otros, publicados en sus distintas cuentas públicas.

Además hay que destacar que no toda la información está disponible de una manera fácil, por lo que las entrevistas y el trabajo de campo son fundamentales para abordar una problemática como esta.

El trabajo de relacionamiento y cruce de variables se desarrolló solamente con la información entregada por la Policía de Investigaciones, ya que esa institución contaba con una data más completa. A la dificultad de acceso a la información hay que agregar que no todos los indicadores cuentan con datos hasta el año 2016. Algunos de ellos terminan sus series en 2014, debido a que sus informes son de carácter bianual y a la fecha de término de este trabajo aún no se han publicado los nuevos informes.

Finalmente hay que destacar que, así como no resulta fácil encontrar la data requerida, se puede observar poca comunicación entre las agencias responsables de la lucha contra el tráfico de drogas, lo que a su vez produce un problema al momento de analizar los cursos de acción, ya que se pudo apreciar la falta de trabajo interagencial para enfrentar esta amenaza.



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
MADRID



FUNDACIÓN
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

III. MARCO TEÓRICO: EL DESARROLLO DE LOS CONCEPTOS DE ESTADO, SOBERANÍA Y SEGURIDAD



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
MADRID



FUNDACIÓN
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

1. SOBRE EL ESTADO

EL SIGLO PASADO HA SIDO TESTIGO DE GRANDES transformaciones que han modificado la vida política en el mundo entero. Las guerras del siglo XX modelaron las relaciones internacionales creando nuevos actores y cambiando la balanza del poder global, desafiando, así, al tradicional Estado. Las concepciones clásicas de soberanía y Estado-Nación se vieron inmersas en el fenómeno de la globalización, el que no solo modificó el sistema político internacional, sino que también generó nuevas amenazas a la seguridad mundial.

En este sentido, la globalización ha creado el contexto necesario para la transformación del rol del Estado. Por ello, Mykola Kapitonenko explica que “habiendo perdido el monopolio de la política internacional, los Estados se encontraron en una posición de pérdida parcial de soberanía. Para ser más precisos, la soberanía no se perdió, sino que se transfirió desde lo nacional a otros niveles: supranacional y regional”¹⁶.

¹⁶ KAPITONENKO, MYKOLA: “Globalization, Nation – State, and Global Security Arrangements” en *Revista EuroPolis Journal of Political Analysis and Theory*, Issue 6, 2009, pág. 595. Versión original en inglés: Having already lost their monopoly on international politics, states found themselves in a position of losing parts of their sovereignty. To be more precise, sovereignty was not lost. But transferred from national to other levels: supranational and regional.

A continuación, se revisará la evolución y el desarrollo del concepto de Estado, para en un próximo capítulo analizar la noción de soberanía, con el fin de poder estudiar los cambios que estos han tenido a lo largo de los años, y que los han llevado a una nueva re-conceptualización derivada del fenómeno de la globalización y sus desafíos.

El escenario internacional ha evolucionado, al mismo tiempo que la interconexión entre los actores se hace cada vez más intensa, lo que ha derivado en la aparición de nuevos actores internacionales no gubernamentales y de una nueva red de contactos global que supera las fronteras. En este sentido, han surgido nuevas necesidades y desafíos que ponen en jaque las relaciones internacionales tradicionales y la noción clásica de soberanía, toda vez que las fronteras son cada vez más difusas y las dinámicas transnacionales más intensas.

Es en este contexto que resulta fundamental revisar los conceptos de Estado y soberanía, con el objeto de conocer su desarrollo y evolución, para así comprender de mejor manera el impacto que amenazas transnacionales como el narcotráfico tienen para ellos. Los Estados se han visto obligados a modificar sus relaciones internacionales para aumentar la cooperación orientada al control de este tipo de amenazas, desafiando así al segundo, toda vez que su concepción tradicional de soberanía debe ser revisada para adaptarse al nuevo escenario mundial.

El fin del siglo XX dio paso a un momento de cambios profundos. Con la llegada del siglo XXI se acabó la predicción y el orden bipolar de la Guerra Fría quedó atrás. “No hay una estructura global clara, nuevos ejes de conflicto reemplazan la confrontación bipolar, las reglas del juego de la política y economía globales no son evidentes, y hay poco consenso acerca de los desafíos y peligros más sobresalientes que nos amenazan”¹⁷.

La globalización pone en jaque al sistema de Estado-Nación que nació de la Paz de Westfalia en 1648. Sin embargo, sin ese Estado-Nación, este fenómeno no podría llevarse a cabo. En este sentido, es fundamental no olvidar el rol que tiene el Estado,

¹⁷ MASON, ANN: “La Reconfiguración del Estado: El Nexo entre la Globalización y el Cambio Internacional” en *Revista de Estudios Sociales*, núm. 9, junio 2001, pág. 49.

puesto que en torno a él se han generado las dinámicas de desarrollo económico y tecnológico, y las diversas olas de democratización.

De esta forma, el proceso globalizador presiona a los Estados afectando su característica fundamental: la soberanía, agravando con esto la inestabilidad y complejidad del conflicto. El concepto clásico de soberanía, donde el Estado asume el control absoluto del territorio, está evolucionando hacia una idea de redes transnacionales que comparten información, construyen confianzas y propagan buenas prácticas. Así, “la soberanía, que en su momento fue un medio de configuración de sociedades democráticas, actualmente solo transformada y compartida sirve para encontrar ámbitos de decisión que aúnen eficacia y legitimidad democrática”¹⁸.

El fenómeno de la globalización ha generado cambios profundos en el Estado, tanto en su ámbito externo como interno. Este proceso ha impulsado modificaciones a nivel doméstico, las que necesariamente han tenido consecuencias en la dimensión externa de la soberanía y el Estado – Nación.

Se crean nuevas estructuras y actores globales, lo que ha llevado a una reconfiguración del Estado y del sistema internacional. Interdependencia, integración y cooperación son las características que destacan en la nueva configuración del sistema internacional.

Ahora “las presiones contra el Estado vienen desde arriba en la forma de crecimiento, interdependencia económica y fuerzas políticas y culturales que fácilmente penetran sus fronteras nacionales. Muchas de estas presiones tienden a constreñir la autonomía de los gobiernos nacionales. Otras presiones vienen desde abajo, en la forma de cambios traídos por la globalización que afectan a individuos, familias, sectores sociales y comunidades subnacionales”¹⁹.

Todos estos cambios han llevado a que los Estados se hayan interconectado a través de una amplia red de flujos de información que ha desarrollado relaciones

¹⁸ INNERARITY, DANIEL: “La Gobernanza Global, de la Soberanía a la Responsabilidad” en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* núm 100, diciembre 2012 pág. 16.

¹⁹ MASON, ANN, *La reconfiguración...*, op. cit., pág. 51.

transnacionales en todas las áreas de la actividad humana. “Los Estados nacionales se han vuelto parte de un orden global fundamentalmente interconectado”²⁰.

En este contexto, la globalización difumina fronteras y acorta las distancias, toda vez que apunta al fenómeno político, económico, tecnológico y cultural que genera una alta interconexión entre los distintos actores internacionales. En este sentido, se cuestiona la existencia del Estado, toda vez que incorpora nuevos desafíos y amenazas de carácter transnacional, ante los que una respuesta individual ya no es suficiente. “En el mundo actual las fronteras son cada vez más porosas y difíciles de controlar (...). Exige la adopción de un nuevo concepto: el de soberanía efectiva. (...) La soberanía no es lo que fue, ni lo que será. Los niveles de interdependencia suben. Las relaciones internacionales se complican y espesan a medida que avanza el desarrollo económico. El concepto mismo de frontera, que delimita la soberanía nacional, pide una revisión”²¹.

En este sentido, resulta necesario considerar lo planteado por Dani Rodrik en su libro titulado “La Paradoja de la Globalización”, donde presenta, lo que él llamó, el *trilema de la globalización*. Rodrik argumenta que no pueden coexistir las nociones de globalización, democracia, y Estado-Nación (soberanía), la razón de ello: un mundo hiperglobalizado elimina costos de transacción y barreras naturales, eliminando, por ende, las fronteras nacionales (Estado-Nación/soberanía).

El Estado-Nación tiene como condición necesaria para su existencia y el ejercicio de su soberanía, los límites geográficos derivados de sus fronteras, por lo que la eliminación de estas barreras nacionales tendría como consecuencia la no existencia del Estado.

En este sentido, plantea Rodrik, si se dan globalización y democracia, necesariamente hay que renunciar al Estado, toda vez que, la globalización elimina las líneas divisorias características del Estado-Nación; si se dan globalización y Estado, no puede haber democracia; es necesario un sistema político que permita la existencia del

²⁰ VELÁZQUEZ BECERRIL, CÉSAR A., PÉREZ PÉREZ, GABRIEL: “Las Transformaciones del Estado – Nación en el Contexto de la Globalización”, en *Revista Política y Cultura*, núm. 34, otoño 2010, pág. 108.

²¹ TOFFLER, HEIDY Y ALVIN: “La Soberanía ya no es lo que era” en *Diario La Nación Argentina*, 24 de octubre de 2002.

Estado en un mundo en que las transacciones y relaciones se dan a través de las fronteras; finalmente, si se da la democracia junto al Estado-Nación, no puede haber globalización, ya que la existencia de fronteras es condición necesaria para la existencia de ellos. Y son justamente esas fronteras, las que se ven desafiadas cada vez que los grupos transnacionales del narco las cruzan para exportar sus bienes ilegales.

En este contexto, el estudio de los conceptos de Estado y soberanía resulta relevante, toda vez que se requiere dejar atrás la rigidez de las nociones tradicionales para tener una mirada más flexible que permita enfrentar de mejor manera los nuevos desafíos transnacionales.

A continuación, se estudiará el desarrollo y evolución de la noción de Estado, con el objeto de poder generar una definición que permita construir un marco teórico que sostenga el análisis del narcotráfico en Chile.

A. EL ESTADO – NACIÓN EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN

En los orígenes del Estado, las relaciones internacionales estaban caracterizadas por amenazas tradicionales que buscaban la supremacía de una nación sobre la otra. Sin embargo, con el fin de la Guerra Fría y el comienzo del siglo XXI las dinámicas del sistema mundial han evolucionado, siendo las amenazas no tradicionales o transnacionales las que dominan las relaciones inter - estatales. La rapidez de las comunicaciones, las pandemias, la seguridad energética y las amenazas derivadas del narcotráfico, crimen organizado y terrorismo han marcado el desarrollo del Estado, poniendo a prueba el concepto clásico y obligando a replantear su definición para que se adecuara a los nuevos desafíos.

En este sentido, el jurista y politólogo alemán Hermann Heller, durante la primera mitad del siglo XX, desarrolló una idea en su obra “Teoría del Estado”, donde busca proponer una definición de Estado y desarrollar su evolución. Asimismo, pero ya en el siglo XXI Francis Fukuyama, plantea la construcción del Estado en el nuevo orden

mundial del siglo XXI. En este sentido, destaca como la aparición de un nuevo contexto transnacional presenta desafíos clave al Estado.

Destaca que, actualmente, aquellos Estados que parecen estar fuertemente consolidados, como es el caso chileno, ven sobrepasada su soberanía y son atacados por amenazas de carácter transnacional, desestabilizándolos y planteando un escenario completamente distinto a lo que se conocía.

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, remecieron al hemisferio occidental cuando, utilizando dos aviones comerciales, un grupo terrorista mostró que un Estado plenamente consolidado como Estados Unidos tiene debilidades estratégicas que son explotadas por las nuevas amenazas transnacionales. De esta forma, hasta los Estados que parecen más fuertes pueden ser débiles frente a las amenazas no tradicionales derivadas de la globalización, fenómeno internacional que ha generado las oportunidades para que los grupos terroristas y criminales aumenten su poder logrando desafiar a las grandes naciones.

Hasta el siglo XX, el sistema internacional se basaba en el orden westfaliano donde la soberanía delimita el rango de acción del Estado, actor principal de este. Esta no solo definía el área de acción, sino que también entregaba reconocimiento internacional a la nación. Sin embargo, con la globalización el orden de Westfalia ya no era sostenible. Más actores entraron al sistema internacional y lo que se entendía por soberanía estaba siendo desafiado.

En un mundo con el nivel de interconexión que genera la globalización, la soberanía por sí misma ya no es suficiente para mantener la seguridad estatal, ahora se necesita una mirada multilateral, regional y bilateral.

En este sentido, el desafío del siglo XXI es cómo construir una capacidad de Estado que permita hacer frente a las nuevas amenazas transnacionales. De ahí que una revisión a la evolución que ha tenido el Estado durante los años, permitirá comprender cómo se ha adaptado a las nuevas circunstancias internacionales, para así poder identificar las maneras en que lo seguirá haciendo.

a. El Estado: Una Aproximación

El Estado que, de acuerdo a los planteamientos de Marx, es “la sociedad en acción”²², puede ser comprendido en su estructura esencial si se parte del concepto de organización. Así, el sentido del Estado consiste en la garantía y perfeccionamiento de su ordenación, la que se encuentra vinculada a los valores morales.

De esta forma, la ordenación aparece como el fin de la organización, la que tiene un carácter de soberana.

El Estado está formado por la voluntad del hombre que actúa políticamente, por lo que no es posible describir el ser del Estado sin tener en cuenta las voluntades de los hombres que lo forman. De ahí que, “el ser del Estado es, cabalmente, su devenir a través de actos de decisión política constantemente renovados, es su devenir en la lucha política entre poderes reales de voluntad, ante los cuales no es posible que el sujeto de conocimiento mantenga una absoluta neutralidad”²³.

Para Max Weber, “no corresponde a la idea de “Estado”, en realidad empírica, nada más que una multitud de acciones y pasiones humanas difusas y discretas, de relaciones fácticas y jurídicamente ordenadas, en parte de carácter único y en parte que se repiten según ciertas reglas, todas las cuales se mantienen unidas mediante una idea, la creencia en normas que valen o que deben valer y en relaciones de poder de hombres sobre hombres”²⁴.

De esta forma, se plantea el concepto de Estado soberano como una idea basada en la ordenación y formada por la voluntad de hombres.

Esta organización social formada por la voluntad de los hombres tiene también una estrecha relación con el territorio, llegando a desarrollarse una disciplina al respecto: la geopolítica. Sin embargo, Heller destaca que “no hay duda que la unidad del

²² HELLER, HERMANN (1998): *“Teoría del Estado”*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, pág. 13.

²³ *Ibídem*, pág. 84.

²⁴ *Ibídem*, pág. 93.

Estado tiene su ley propia y no se constituye únicamente por la comunidad del espacio geográfico; condición esencial de la unidad estatal. Una zona geográfica cerrada posibilita y estimula en alto grado la creación de una entidad social-política también cerrada; la vecindad actuará uniendo hacia dentro y diferenciando hacia fuera”²⁵. De esta forma, es unidad de territorio, pero el territorio no es suficiente.

Además, “el Estado no es posible sin la actividad, conscientemente dirigida a un fin, de ciertos hombres dentro de él. Los fines establecidos por estos hombres actúan causalmente sobre otros hombres como elementos motivadores de sus voluntades”²⁶.

En este contexto, la función del Estado consiste en la organización y activación de la cooperación social-territorial, que armonice los intereses dentro de un espacio geográfico determinado.

Por ello, resulta relevante destacar que “el Estado es algo más que la suma de los individuos que lo forman”²⁷. Al estar compuesto por actos de voluntad, el Estado puede organizar actividades, transformándose en una unidad de acción, la que se nutre de la sinergia que es producto de los actos de voluntad, conformándose un colectivo que es más que la suma de los individuos.

En este sentido, “el Estado, lo mismo que cualquier otra organización, tiene que mantener, extender y reproducir de manera permanente una comunidad de voluntad y valores que vendrá a servirle de cimiento, lo que realizará de modo mediato valiéndose de instituciones de toda clase y especialmente por la influencia ejercida en la enseñanza y en la formación de la opinión pública”²⁸.

En el proceso de formación del Estado se produce la unificación volitiva, la que genera en el individuo la voluntad para lo colectivo. Con la formación de este colectivo, se produce un proceso de ordenación y acomodación dentro de cada persona, el que se ve presionado por la convivencia social y en quien la educación de diversas

²⁵ HELLER, HERMANN, *Teoría...*, op. cit., pág. 188.

²⁶ *Ibidem*, pág. 258.

²⁷ *Ibidem*, pág. 293.

²⁸ *Ibidem*, pág. 298-299.

generaciones produjo la conciencia del “nosotros”. Este proceso generador del “nosotros” es lo que hace al Estado más que la suma de sus partes.

Es fundamental destacar que esta unidad que se forma con todas las voluntades (nosotros) debe ser una unidad de dominación. En este sentido, hay que destacar que el Estado, al ser sociedad en acción, se forma de las voluntades de los individuos, los que forman la unidad de poder mayor, que vendría siendo el Estado.

Lo último señalado, es de especial importancia para esta tesis, ya que la amenaza internacional de la droga, junto con desafiar las fronteras utilizando los canales de acción de la globalización, afectan directamente a ese individuo (voluntad) que forma la unidad de poder mayor que es el Estado. De esta forma, la droga desafía al Estado de dos maneras, rompiendo sus fronteras y minando el elemento esencial que lo construye: la sociedad, al atacar directamente a las personas (voluntad).

Hay que destacar también que el poder del Estado se explica por la cooperación de todos los miembros, toda vez que este es una unidad de voluntades que entrega el poder al gobernante. Sin embargo, explica Heller, “el gobernante tiene el poder en el Estado pero nunca posee el poder del Estado”²⁹. Esto porque el poder del Estado es aquel que pertenece a todas las acciones de los individuos y es explicado por la cooperación, por el “nosotros”.

A lo anterior, es relevante agregar que el Estado, junto con estar relacionado con un territorio determinado y formado por una unidad volitiva, si no tiene el carácter de soberano no se transforma en un Estado, solo en una unidad territorial organizada.

“El Estado es soberano únicamente porque puede dotar a su ordenación de una validez peculiar frente a todas las demás ordenaciones sociales, es decir, porque puede actuar sobre los hombres que con sus actos le dan realidad de muy distinta manera a como lo hacen las otras organizaciones”³⁰.

²⁹ HELLER, HERMANN, *Teoría...*, *op. cit.*, pág. 305.

³⁰ *Ibídem*, pág. 302.

La soberanía se le atribuye al Estado en cuanto unidad de ordenación, y consiste en la capacidad de decidir sobre todo conflicto que altere la unidad de cooperación, e impone la decisión a todos los miembros del territorio. “La soberanía supone según eso, un sujeto de derecho capaz de voluntad y de obrar que se impone regularmente a todos los poderes, organizados o no, que existen en el territorio; lo que significa que tiene que ser un poder de ordenación de carácter supremo y exclusivo”³¹.

Finalmente, y a base de lo argumentado, un Estado puede ser caracterizado por cuatro conceptos:

1. Realidad social, toda vez que está formado por las voluntades de los hombres.
2. Organización, porque aquellas voluntades de los hombres se presentan como una ordenación que forma una unidad.
3. Territorio, el espacio geográfico que en el aspecto interno une las voluntades y en el externo las diferencia.
4. Soberanía, toda vez que tiene poder supremo y exclusivo dentro de la unidad territorial.

La distinción de estos cuatro conceptos es de especial importancia para este trabajo. Son justamente esos elementos los que se ven afectados por el tráfico de drogas, el narcotráfico va minando lentamente al Estado, desestabilizando su organización y realidad social, mientras desafía al territorio y a la soberanía.

Sin embargo, a estas cuatro características hace falta agregar una quinta: el reconocimiento internacional. Sin él, la unidad no se transforma en un Estado dentro del sistema internacional, sino solo una unidad que comparte valores y costumbres en un territorio determinado.

De esta forma, el Estado puede ser definido como una realidad social organizada que se desarrolla en un territorio determinado, que es soberana y que posee el reconocimiento de las demás unidades del sistema internacional.

³¹ HELLER, HERMANN, *Teoría..., op. cit.*, pág. 310.

Esta definición es la que se está viendo desafiada por las nuevas amenazas transnacionales. Estas no respetan territorio ni menos soberanía, es más, se benefician de los vacíos de la soberanía estatal para operar. Ejemplo de ello son los grupos del narcotráfico que, ubicados en ciertas naciones latinoamericanas, amenazan a los demás Estados de la región y el mundo.

En el caso de Chile, se observa una clara falta de control fronterizo, la que deriva de una baja cantidad de pasos limítrofes habilitados, una gran cantidad de camino ilegales que cruzan la frontera y las dificultades propias derivadas de la geografía, altura y clima de las zonas por donde entra este tipo de amenazas.

En este sentido, las fuerzas de la globalización han llevado a una revisión del concepto de Estado. Este, como unidad separada de las otras, ya no es suficiente. Se requiere de cooperación internacional y un nuevo tipo de relaciones inter – estatales y entre los Estados y los actores no estatales.

b. La Paz de Westfalia y su Importancia

La Guerra de los Treinta Años marcó un antes y un después en la política mundial y en las relaciones internacionales. Los Estados medievales, donde el Emperador y el Papado luchaban por el poder de los reinos y territorios, evolucionan hacia un sistema de Estados donde había libertad de religión y de tránsito, cuya principal característica era la soberanía. Los nuevos Estados buscaban legitimidad jurídica y política en un momento en que se contraponían dos fuerzas: (i) nuevos poderes en ascenso, y (ii) el marco jurídico – político del orden medieval. Sin embargo, el conflicto quedó zanjado en Westfalia, donde los nuevos Estados adquieren un marco jurídico – político propio.

De esta forma, “la Guerra de Treinta Años, importante en muchos aspectos políticos, morales e históricos, produjo consecuencias decisivas en el campo del derecho

internacional”³². Así, con la Paz de Westfalia³³ en 1648, “no solamente se creó una confederación de Estados, una estructura novedosa que dejó atrás a la arcaica organización medieval, sino que también se crearon las bases de un nuevo orden jurídico en Europa”³⁴.

Antes de la Guerra de los Treinta Años, en el orden político europeo las casas reales esperaban afirmar su autoridad sobre el Papado y sus rivales regionales; pero con el fin de la guerra se termina esta pugna y los reinos medievales pasan a ser Estados con territorios y soberanías definidas.

Se conoció como Paz de Westfalia a los distintos tratados, firmados en 1648, que pusieron fin a la Guerra de los Treinta Años y que se caracterizaron, entre otras cosas, por haber fundado el Estado – Nación y el sistema de Estados soberanos.

En el orden pre – Westfalia no había territorialidad ni soberanía, más bien había una pugna de poder y distintos territorios y reinos intermitentes, los que se consolidan con la Paz de Westfalia.

En este sentido, Daniel Philpott afirma que “... no había autoridad suprema dentro de un territorio, manifiestamente no había soberanía [...] tanto el Papa como el Emperador, intervenían regularmente en los asuntos territoriales de los reyes, los nobles, los obispos y otros eclesiásticos, pero estas mismas autoridades mantenían prerrogativas en contra del Papa y el Emperador y en contra de los unos y de los otros”³⁵. En Westfalia se crearon nuevos estándares, se fundó el Estado y se definió la soberanía. “1648 inició lo que hoy es una constante: la convivencia de los órdenes normativos de

³² BREMER, JUAN JOSÉ (2013): “*De Westfalia a Post – Westfalia. Hacia un Nuevo Orden Internacional*”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, pág. 10.

³³ Se llama Paz de Westfalia a las negociaciones de paz que terminaron con la Guerra de los Treinta años y que tuvieron como resultado la firma de los Tratados de Osnabrück y Münster, el 15 de mayo y 24 de octubre de 1648, respectivamente.

³⁴ BREMER, JUAN JOSÉ (2013), *De Westfalia...* op. cit., pág. 12.

³⁵ PHILPOTT, DANIEL, (1905): “*La Ley de Las Naciones*”, Ed. Nacional, México. En BREMER, JUAN JOSÉ, *De Westfalia...*, op. cit., pág. 17.

fuerza interna y externa, que en la actualidad permite armonizar las fuentes del derecho, sin que se ponga en crisis el principio de soberanía nacional”³⁶.

Este nuevo orden jurídico se caracterizó principalmente por:

1. Nuevo orden territorial con fronteras mejor delimitadas.
2. Nuevo orden legal con derechos y obligaciones bien definidas para el Sacro Imperio Romano Germánico. Se determinaron también las facultades y derechos de los Estados alemanes.
3. Nuevo orden legal que regula la convivencia en el espacio germánico.

De esta forma, Westfalia se caracteriza por (i) otorgar plena independencia a los poderes eclesiásticos, con lo que genera un cambio en el desarrollo político, secularizando la política, y (ii) contener una gran claridad y precisión jurídicas, con lo que profesionaliza las prácticas juristas.

Como se ha mencionado, este proceso de paz consolidó la evolución del Estado y “ofreció la oportunidad de un nuevo ordenamiento garantizado por los poderes vencedores de la Guerra de los Treinta Años. Westfalia es considerada como el primer estatuto de la Europa moderna, porque los tratados representan una auténtica acta constitucional que aseguró, tanto al imperio como a los Estados alemanes, una relación más clara que el viejo derecho universal confuso”³⁷.

Los tratados de Westfalia dieron una base constitucional importante. “El concepto de gobernabilidad territorial, el principio de no injerencia en asuntos internos y la igualdad jurídica de los Estados, independientemente de su tamaño o de su fuerza, principios que tienen plena vigencia en nuestros días, fueron recogidos por primera vez en un texto de carácter general en el Tratado de Osnabrück”³⁸.

De esta forma, se genera la transición de los Estados dinásticos a los Estados territoriales. Mientras los primeros se organizaban en torno a una persona, los segundos lo hacían alrededor de su antigüedad y fronteras, donde estas últimas lo eran todo. Así

³⁶ BREMER, JUAN JOSÉ, *De Westfalia...*, op. cit., pág. xxii.

³⁷ *Ibidem*, pág. 22.

³⁸ *Ibidem*, pág. 24.

se fue configurando un nuevo orden internacional que “encontró en Westfalia las bases de un nuevo derecho que regulaba las relaciones internacionales y que les ofrecía seguridad jurídica y la preservación del statu quo”³⁹.

Por ello, para algunos académicos, Westfalia es considerada como el punto de partida de las relaciones internacionales, destacando el concepto de territorialidad con el que se origina el Estado y su soberanía.

“Westfalia creó las primeras bases de un sistema de Estados fundado en la soberanía, la territorialidad, la igualdad jurídica entre los Estados y la doctrina de no intervención en los asuntos internos de un Estado soberano”⁴⁰.

c. La Paz de Westfalia y la Actualidad

El avance en la información y comunicación ha alterado el tiempo y el espacio, así como el concepto y las formas del ejercicio del poder originadas en la Paz de Westfalia. Así como en el siglo XVII nace el Estado moderno y una nueva forma de relación entre Estados, en el siglo XX nuevos cambios afectan al sistema moderno de Estados.

En este sentido, lo importante para esta investigación es el hecho que este proceso de paz originó al Estado moderno, el que actualmente se ve desafiado por la revolución de la información o tercera revolución industrial. Esta revolución “está basada en acelerados avances tecnológicos en computación, comunicaciones y software, que a su vez han conducido a dramáticas reducciones en el costo de crear, procesar, transmitir y procesar información”⁴¹.

³⁹ BREMER, JUAN JOSÉ, *De Westfalia...*, op. cit., pág. 26.

⁴⁰ *Ibídem*, pág. 30.

⁴¹ *Ibídem*, pág. 62.

Hacia fines del siglo XX maduró un proceso histórico de largo aliento que cambió el tablero internacional, desafiando los conceptos de Estado y soberanía derivados de Westfalia: la globalización.

“Estamos ante un nuevo escenario caracterizado por una interacción sin precedentes entre las naciones y las regiones. Se trata de un mundo más complejo e imprevisible que el de la Guerra Fría”⁴². Con la caída de la Unión Soviética y el declive de los Estados Unidos, el sistema internacional ha perdido su correlación de fuerzas pasando por un período de incertidumbre. Sin embargo, resulta fundamental destacar que, “a esta nueva constelación de poderes se agregan nuevos problemas y fenómenos inéditos que se derivan de la globalización, y que demandan ser atendidos con nuevos paradigmas de comportamiento, en vez del tradicional juego de fuerzas que ha caracterizado al sistema de Estados soberanos”⁴³.

Con la globalización se genera un dilema transnacional que no se puede definir en los términos tradicionales de territorio y soberanía. Las nuevas tecnologías derivadas de este proceso han superado las fronteras y la territorialidad, haciéndolas más porosas y permitiendo que las nuevas amenazas las traspasen.

En este sentido, Juan José Bremer identifica 3 cambios importantes⁴⁴:

- 1.- Cambios generados por las nuevas tecnologías.
- 2.- Cambios en las relaciones de poder entre los integrantes de la comunidad internacional, marcados por el fin de la Guerra Fría y la desaparición del sistema de alianzas del mundo bipolar. A pesar que Estados Unidos aparece como la primera potencia militar, la correlación de fuerzas ha cambiado radicalmente desde los años cincuenta a la fecha. Surgieron nuevos poderes, los que rivalizan con los vencedores de la Segunda Guerra Mundial y un nuevo juego de fuerzas se despliega en el sistema internacional.

⁴² BREMER, JUAN JOSÉ, *De Westfalia...*, op. cit., pág. 63.

⁴³ *Ibíd*em, pág. 64.

⁴⁴ *Ibíd*em, pág. 62-63.

3.- Cambios derivados de la globalización. Se han generado grandes niveles de interdependencia que generan nuevos fenómenos nunca antes vistos.

En este contexto, resulta relevante destacar que la Paz de Westfalia abrió la puerta a la actualidad. Estado y soberanía, dos conceptos que emanan de ella, son los que se encuentran en el centro de la problemática internacional actual. Con este nuevo dilema, el sistema westfaliano estaría llegando al final de un ciclo, para evolucionar a un orden nuevo del cual emanan nuevas amenazas: (i) Derechos Humanos; (ii) cambio climático; (iii) temas sociales; (iv) salud, pandemias y epidemias; (v) terrorismo, crimen organizado, tráfico de drogas y piratería.

En este sentido, vale la pena recordar el concepto de sociedad en riesgo global planteado por Ulrich Beck, quien propone que a medida que evolucionan el contexto internacional y los Estados, se va generando un mundo de peligros y riesgos⁴⁵, donde estos últimos ya no son nacionales, sino que de carácter global. En este sentido, el riesgo viene a conectar áreas que no se habían relacionado antes, por ejemplo el futuro del Estado. De esta forma, conceptos como riesgo y confianza o como riesgo y seguridad aparecen íntimamente relacionados.

De ahí que materias como derechos humanos, cambio climático, salud, tráfico de drogas, entre otras, emergen como nuevos riesgos en esta sociedad globalizada. Se ha creado un escenario internacional que ha presentado nuevos desafíos a la noción tradicional del Estado y que debe, en consecuencia, ser enfrentado de una manera nueva. “Ante esta nueva problemática, acentuada por la interdependencia creciente que genera la globalización, que la única estrategia posible para enfrentar esta nueva agenda global requiere ineludiblemente de la cooperación internacional a una escala que no tiene precedentes”⁴⁶. En este sentido, “Richard A. Falk considera que en una transición a un orden post – Westfalia será indispensable darle prioridad a una agenda normativa multidimensional (...)”⁴⁷.

⁴⁵ Vid: BECK, ULRICH (2002): *“La Sociedad en Riesgo Global”, Siglo XXI editores, Madrid.*

⁴⁶ BREMER, JUAN JOSÉ, *De Westfalia...*, op. cit., pág. 79.

⁴⁷ FALK, RICHARD A. (2003): *The Declining World Order*, Routledge, Nueva York, en BREMER, JUAN JOSÉ, *De Westfalia...*, op. cit., pág. 81.

d. El Estado y sus Desafíos

Con la evolución del Estado, han evolucionado también las fuentes de autoridad. La sociedad civil ya no quiere cumplir con las demandas de este y la sumisión depende cada vez más de la capacidad que tenga el Estado para solucionar los problemas. De esta forma, las relaciones de poder dentro del mismo cambian, lo que afecta también las relaciones de poder en la sociedad internacional.

En este sentido, la información instantánea que genera la globalización permite comparar experiencias creando posiciones más críticas contra la autoridad, con lo que cada vez se le exige más al Estado.

Los efectos de la globalización hacen a los Estados más débiles y menos capaces de solucionar los problemas de seguridad por sí solos. La interdependencia y las fronteras porosas permiten que grupos desestabilizadores penetren la nación.

Ahora los desafíos a la autoridad tradicional aparecen en forma de grupos insurgentes, actores transnacionales y para – institucionales.

Con lo anterior, se generan nuevas dimensiones de la seguridad:

- 1.- La interdependencia derivada de la globalización lleva a redefinir referentes de seguridad.
- 2.- Ahora la seguridad es multi – nivel y de múltiples asuntos.
- 3.- La seguridad del individuo es igualmente importante que la seguridad del Estado.
- 4.- La seguridad ya no solo se concibe en términos militares, sino que también políticos, económicos, sociales y ambientales.

En este contexto, “el Estado se convirtió en una arena fragmentada de elaboración de políticas, permeado por los grupos internacionales, y así como por las

agencias y fuerzas domésticas. Del mismo modo, la penetración general de la sociedad civil por actores transnacionales alteró su forma y dinámica”⁴⁸.

De esta forma, las fronteras que restringían el paso de bienes y servicios se volvieron permeables y las relaciones se transformaron en globales, y los Estados tuvieron que buscar alianzas para mantener su rol en el sistema internacional.

Ahora, la principal característica del origen del Estado – la capacidad de recaudar impuestos- se vio desafiada con el proceso de globalización. Con la internacionalización de la economía y los capitales, al Estado se le hizo cada vez más difícil controlar los capitales nacionales. “El impuesto ya no es una decisión soberana desde el momento en que el lugar de la residencia y de la inversión ya no son un dato sino una opción, y que el valor añadido se forma de manera demasiado abstracta para que pueda asignarse su creación a un lugar preciso”⁴⁹.

Un Estado ya no puede aumentar sus impuestos mucho más que países similares, ya que se puede generar fuga de capital. De esta forma, muchos de los antiguos dominios del Estado no pueden ser dirigidos sin considerar formas internacionales de cooperación y acuerdo.

En este sentido, y siguiendo con la tesis planteada por Beck, hay que destacar que lo que antes aparecía como normas fijas (recaudación de impuestos en concepción original del Estado), ya no aparece como reglas tan rígidas. Junto al Estado aparecen otros actores, donde la interconexión global desafía al primero, toda vez que desplaza la autoridad política de la unidad. Las acciones que antes eran exclusivas del Estado ya no son suficientes, hoy debe cooperar para enfrentar los nuevos desafíos.

Pero los cambios no solo se generaron en los ámbitos político, social y económico, sino que en el ámbito de la seguridad también. Los conflictos interestatales que se conocieron en el siglo XX cambiaron y las amenazas se globalizaron. Como explica Francis Fukuyama, con los atentados del 11 de septiembre de 2001 se comprobó que todos los Estados, incluso los más fuertes, están expuestos a las nuevas amenazas.

⁴⁸ VELÁZQUEZ BECERRIL, CÉSAR A., PÉREZ PÉREZ, GABRIEL, *Las Transformaciones...*, op. cit., pág. 109.

⁴⁹ *Ibídem*, pág. 111.

Hasta los Estados que parecen ser más fuertes se pueden ver débiles frente a ellas. En este sentido, la globalización ha generado la oportunidad para que grupos terroristas aumenten su poder logrando desafiar a los grandes Estados⁵⁰.

De esta forma, “la construcción del Estado es uno de los asuntos más importantes para la comunidad mundial, porque Estados débiles o fallidos son la fuente de muchos de los problemas más serios del mundo, desde la pobreza hasta el SIDA, las drogas y el terrorismo”⁵¹.

Así, la globalización ha afectado todos los aspectos del Estado, siendo la seguridad el de mayor importancia para esta investigación,. Este fenómeno ha agravado los problemas de seguridad en el sistema internacional. En este sentido, “muchos de los problemas más severos de seguridad, en particular el auge de los conflictos internos violentos que se encuentran en cada continente del mundo, se pueden relacionar con la globalización”⁵². De esta forma, es posible afirmar que entre la globalización y la seguridad pública existe una importante relación. Si el Estado no genera la suficiente seguridad pública, la globalización crearía la oportunidad para que grupos desestabilizadores lo pongan en riesgo, con lo que se ha modificado la noción de seguridad, derivado de las nuevas amenazas provenientes de la globalización.

⁵⁰ Vid. FUKUYAMA, FRANCIS (2004): *“State – Building. Governance and World Order in the 21 st Century*, Cornell University Press, Ithaca Nueva York.

⁵¹ *Ibidem*, pág. ix. Versión Original en Inglés: State – Building is one of the most important issues for the world community because weak or failed states are the source of many of the world’s most serious problems, from poverty to AIDS to drugs to terrorism.

⁵² MASON, ANN, *La reconfiguración...*, op. cit., pág. 56.



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
MADRID



FUNDACIÓN
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

2. SOBRE LA SOBERANÍA

EL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN HA GENERADO una interdependencia tal entre los Estados que los límites geográficos parecen desaparecer. Los nuevos actores no estatales cobran cada vez más relevancia y las distancias geográficas parecieran ser cada vez más cortas. Este fenómeno ha desencadenado una serie de eventos y relaciones en el sistema internacional que han llevado a los historiadores y académicos a replantear la idea de soberanía.

La historia de este concepto ha sido un proceso fascinante. En este trabajo, el análisis de éste será presentado de manera tal que permita al lector comprender el cómo esta idea evoluciona y se transforma durante las distintas épocas hasta llegar a ser lo que hoy conocemos.

Previo al análisis histórico del concepto, es necesario realizar algunas precisiones. En este proceso de estudio de la idea de soberanía hay que destacar dos dimensiones: interna y externa. Si bien en un comienzo esta idea hacía referencia solamente a una dimensión interna, con la evolución del sistema internacional fue cada vez más evidente el plano externo del concepto.

En el ámbito interno, la soberanía está dada por la voluntad general, donde el Estado ejerce el poder dentro de un territorio geográfico específico, mientras que, en la

dimensión externa, esta tiene relación con la igualdad entre los Estados. Cada Estado es igualmente soberano en su propio territorio.

Es importante tener en cuenta que cuando se estudia el concepto de soberanía, no es posible separarlo de la idea de Estado, ya que es el Estado quien tiene soberanía. Por ello es fundamental tener en cuenta el aspecto geográfico del concepto. “Esta soberanía no puede ser ejercida fuera del territorio excepto en virtud de una norma que lo permita, derivada de la costumbre internacional o de un convenio”⁵³. Esta dimensión geográfica en el plano interno limita el territorio jurisdiccional, y en el externo define las fronteras con los otros Estados.

En cuanto a la dimensión externa o internacional, es importante destacar que ha sido esta la que ha vivido la mayor cantidad de cambios, no solo por el fenómeno de la globalización que ha modificado las relaciones internacionales, sino por la evolución histórica del sistema internacional. Es por esto que la historia de la soberanía resulta relevante para este estudio.

En este sentido, hay que destacar que si bien la idea de soberanía nace en la Edad Media a través de la pugna de poder entre la Iglesia y el Imperio, su doctrina evolucionará junto con los cambios en el sistema internacional, lo que generará que cada época plantee su propia revisión del concepto.

A. SOBERANÍA: TEORÍA Y CONCEPTO

En la revisión sobre la evolución de la idea de soberanía en la historia planteada anteriormente, resulta relevante destacar que: (i) la soberanía es una cualidad del poder, y (ii) el poder proviene de los hombres. Aspectos fundamentales para desarrollar una definición.

⁵³ KAISER, STEFAN A.: “El Ejercicio de la Soberanía de los Estados” en BECERRA RAMÍREZ MANUEL, MULLER UHLENBROCK KLAUSS THEODORE, “Soberanía y Jurisdicción de las Relaciones Internacionales”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Facultad de Estudios Superiores Acatlán, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2010, Pág. 29.

En el proceso que lleva a la construcción de la idea de soberanía, tres son los hitos a considerar: (i) contexto histórico, (ii) relación entre poder y orden, y (iii) sujeto de soberanía.

El contexto histórico es fundamental, ya que es este el que influye en las distintas ideas sobre la soberanía propuestas durante la historia. El momento histórico que se vive marca los distintos planteamientos sobre el concepto y su constante revisión.

Con respecto a la relación entre poder y orden, hay que destacar que el poder “es invariablemente una relación entre dos voluntades”⁵⁴. Lo importante en esta definición es que las voluntades se desarrollan en un orden, el cual está formado por voluntades individuales.

En este sentido, el poder es entendido como un mandamiento, como un obtener obediencia a través de medios propios, mientras que el orden busca hacer que los hombres obren de cierta manera. Así, en este orden, los hombres obedecen la voluntad y se comportan de un determinado modo.

La humanidad es concebida como una organización unitaria de poder, y el ejercicio de este poder está ligado a decisiones individuales de voluntad, por lo que la obediencia y decisión propias del poder, son necesarias para una unidad de voluntad. Así, la organización unitaria representa el orden, y la obediencia y decisión el poder.

“No puede existir poder sin unidad decisoria, la que debe decirse que es una organización creada históricamente mediante procesos individuales de voluntad”⁵⁵. En este sentido, hay que destacar que para poder ejercer el poder se requiere necesariamente de un orden. Además, cada orden social corresponde a un momento histórico, generando un contexto que marcará las distintas visiones y conceptos. Cada orden social, de acuerdo al momento que vive en la historia, ejercerá el poder.

De esta forma, orden y poder necesariamente deben convivir. Sin el primero no se puede ejercer el segundo, y si se piensa que la soberanía es una cualidad del poder,

⁵⁴ HELLER HERMANN, *La Soberanía...*, op. cit., pág. 111.

⁵⁵ *Ibídem*, pág. 118.

esta también requiere de un orden para poder existir. Así se podría construir el siguiente silogismo: sin orden no puede existir poder, sin poder no existe la soberanía, por lo tanto, sin orden no existe la soberanía.

Es fundamental destacar que toda vez que existe un orden, necesariamente existe un titular del poder, comenzando así la discusión sobre el tercer aspecto a considerar en una definición sobre soberanía: el titular de esta.

Desde Bodin, se ha planteado la soberanía como el poder supremo de establecer y derogar leyes, lo que solo se puede lograr a través de un orden. En este sentido, dice Heller, es soberana “aquella voluntad de la comunidad a la que corresponde adoptar las decisiones últimas y en la que reside el supremo poder legislativo”⁵⁶.

Entonces, se plantea el problema sobre la titularidad de la soberanía: ¿soberanía del pueblo o del Estado?

El origen de este problema es posible encontrarlo en el antiguo dilema sobre si la soberanía provenía de Dios o de los hombres, lo que derivó en que la Doctrina Alemana planteara que la soberanía radicaba en el Estado, mientras que la Doctrina Americana identificaba a la soberanía del Estado con la soberanía del pueblo.

Con la creación del Estado Moderno y la Doctrina del Estado, se planteó que el Estado es soberano, lo que implica que este es el más alto poder decisorio y se concibe como una unidad de voluntades. De esta forma, la comunidad, a través del Estado, es el titular de la soberanía. Esto toda vez que el Estado corresponda a la unidad de voluntades. Por lo tanto, es posible afirmar que la comunidad corresponde al orden en el cual el Estado ejerce el poder, por lo que si la soberanía es una cualidad del poder, es posible concluir que el Estado es soberano, siendo esta también una característica del Estado.

Cuando se analiza la titularidad de la soberanía, se vincula la soberanía del Estado con la idea de soberanía del pueblo. Esto es porque el Estado se funda en los actos de voluntad de los representados, los que ponían su fuerza a disposición de los

⁵⁶ HELLER HERMANN, *La Soberanía...*, op. cit., pág. 134.

representantes. El Estado nace de la comunidad, ya que es allí donde este ejerce el poder.

El Estado subsiste por acción conjunta de todos los hombres y es asegurado por los órganos estatales. De esta forma, cuando la voluntad cuenta con la obediencia de todos los que dirige, se puede hablar de sistema jurídico. La voluntad general no puede separarse de los textos legales.

Además, el Estado coordina todos los actos sociales. Esto porque la vida humana es vida social organizada. En este sentido, Max Weber decía que “el Estado toma para sí el monopolio de la coacción física”⁵⁷. Y es en ese monopolio donde se encuentra la raíz de la Soberanía. A través de ese monopolio el Estado logra la obediencia o, dicho de otra manera, ejerce el poder, y es en este último donde se encuentra la soberanía, ya que ésta, como se dijo anteriormente, es una cualidad del poder.

Con respecto a lo anterior, Heller explica que “la naturaleza de la soberanía debe buscarse menos en los hechos reales que en la posibilidad de imponer, no solo a los miembros del Estado, sino a todos los miembros del territorio, una decisión definitiva y efectiva”⁵⁸.

El que el Estado sea soberano se refiere a que este decide universalmente dentro de un territorio determinado, y a su vez, es independiente de los demás Estados o unidades decisorias.

De esta forma, “la soberanía es la cualidad de una unidad territorial de decisión y acción, en virtud de lo cual y en defensa del mismo orden jurídico se afirma de manera absoluta, en los casos de necesidad, aun en contra del derecho”⁵⁹.

La soberanía es una característica del poder del Estado, deja sentir su poder en el orden interno, por un lado, y reafirma su independencia frente a otros Estados, por otro. De esta forma, es posible afirmar que la soberanía es una característica del Estado y la independencia y la supremacía son características de la soberanía.

⁵⁷ HELLER HERMANN, *La Soberanía...*, op. cit., pág. 204.

⁵⁸ *Ibídem*, pág. 204.

⁵⁹ *Ibídem*, pág. 289.

La independencia tiene que ver con las relaciones internacionales, es decir, con el aspecto externo de la soberanía, mientras que la supremacía se refiere a la soberanía que el Estado ejerce sobre los individuos, o sea, el aspecto interno del concepto.

En este sentido, el Estado ejerce su poder sobre los individuos y así se mantiene independiente de los demás Estados. Asimismo, los Estados ejercen su poder en una estructura internacional donde, si bien ellos son actores principales no poseen el mismo grado de poder unos con los otros. Además el proceso de globalización genera interacciones que van diluyendo ese poder, en la medida que la idea de frontera se va haciendo cada vez más difusa.

Las amenazas transnacionales desafían la soberanía cuando, al ocupar los vacíos que deja el Estado, este ya no decide universalmente en su territorio, sino que más bien son los grupos criminales quienes ejercen la soberanía en esas zonas, haciendo que, al genera bienestar para las comunidades, estas legitimen ese ejercicio de soberanía.

En este sentido, la noción de soberanía cobra especial relevancia, ya que es a través de ella que los Estados delimitan su ámbito de acción en el territorio, y al ser esta difusa, los ámbitos se cruzan, generan cooperación e integran a otras organizaciones que sin ser estatales adquieren poder en el escenario internacional.

De esta forma, “una concepción actualizada de la soberanía tiene que ser desarrollada a partir de la red cada vez más compleja de vínculos supranacionales, y al mismo tiempo, con apoyo de una confirmación de las raíces históricas de la *souveraineté*”⁶⁰.

No obstante la necesaria evolución del concepto, la base de este se mantiene, y para los efectos de este trabajo, se entenderá la soberanía como una característica del Estado, definida por la independencia que tiene este frente a otras naciones y por la supremacía que ejerce sobre los individuos que lo conforman. Sin embargo, es necesario

⁶⁰ KOTZUR, MARKUS: “La Soberanía Hoy. Palabras Clave para un Diálogo Europeo – Latinoamericano sobre un Atributo del Estado Constitucional Moderno” en HÄBERLE PETER, KOTZUR MARKUS: “De la Soberanía al Derecho Constitucional Común: Palabras Clave para un Diálogo Europeo – Latinoamericano”, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001, pág. 89 – 90.

agregar los matices que entrega el contexto político internacional, en este caso el de la globalización, para poder comprender plenamente el concepto y entender su evolución.

B. DESPUÉS DE LA SOBERANÍA

La soberanía entendida como una forma de organización de la vida política basada en la territorialidad (supremacía sobre individuos que habitan una misma zona geográfica) y la exclusión de los actores externos de los temas domésticos (independencia frente a otros Estados), está cambiando. El contexto político internacional ya no es el mismo que el de siglos pasados, la evolución de este se produce cada vez con más rapidez.

Actualmente, el escenario internacional vive una era caracterizada por la integración regional, la globalización económica y las fronteras permeables, realidad que está cambiando la idea de soberanía planteada anteriormente.

El centro de la idea de soberanía que propone la supremacía sobre los ciudadanos y la independencia de los otros Estados se mantiene, solo que el concepto está evolucionando hacia una propuesta que se adecua a los tiempos que corren y que incorpora la permeabilidad de la frontera.

En este sentido, hay que destacar que la globalización trae consigo promesas y problemas, por una parte la liberalización política y los avances económicos crearon un ambiente de progreso que se extendió por el mundo, pero por otra parte, la permeabilidad de las fronteras hizo a los Estados más vulnerables y surgieron problemas que ponían en jaque la soberanía, como por ejemplo enfermedades como el SIDA, el narcotráfico, el terrorismo y el lavado de dinero, entre otros.

Junto a los nuevos problemas, nuevos actores comienzan a ocupar un importante lugar en la escena internacional. Estos actores no estatales operan a través de las fronteras, uniendo a las personas del mundo con una rapidez nunca antes pensada. “Los actores no estatales que operan a través de las fronteras internacionales son cada vez

más importantes; la globalización trae consecuencias no deseadas frente a las cuales incluso los Estados más fuertes son vulnerables; los países no pueden manejar las presiones globales por sí solos; y la soberanía, la respuesta militar son maneras menos efectivas para manejar los problemas globales”⁶¹.

En este sentido, hay que destacar que este nuevo contexto ha generado un nuevo dilema de seguridad, donde los Estados ya no son suficientes y la soberanía clásica menos. El avance en el transporte, comunicaciones y tecnología se ha transformado en el nuevo canal mediante el cual operan las nuevas amenazas.

Si en épocas anteriores no muy lejanas los conflictos eran de carácter interestatal, donde los Estados luchaban por el poder mundial, actualmente los desafíos en seguridad están dados por un nuevo tipo de amenaza no tradicional que entrelaza la seguridad pública y la seguridad nacional. Hoy los grupos del terrorismo, narcotráfico, los virus (tanto tecnológicos como biológicos) y los problemas medio ambientales sobrepasan las fronteras, afectando a más de un Estado y obligándolos a cooperar para enfrentar el problema.

Las nuevas amenazas usan los medios de la globalización para sobrepasar las fronteras, al mismo tiempo que operan en los Estados soberanos. Respetan la soberanía para instalar sus operaciones, mientras la vulneran para amenazar a la sociedad. He ahí el nuevo dilema de seguridad y la importancia del nuevo concepto de soberanía efectiva. Por ello es que es fundamental la presencia del Estado en el territorio como una manera de proteger las fronteras y llenar los espacios que estas nuevas amenazas pueden ocupar. No basta con tener supremacía sobre los individuos que habitan una misma zona geográfica y ser independientes frente a otro Estado; actualmente las naciones deben cooperar y el Estado ejercer su presencia en todo el territorio.

⁶¹ CUSIMANO LOVE MARYANN (2007): *“Beyond Sovereignty. Issues for a Global Agenda”*, Ed. Thomson – Wadsworth, Australia, pág. x. Versión original en inglés: Nonstate actors operating across international borders were increasingly important; globalization carried unintended consequences to which even strong states were vulnerable; countries cannot manage pressing global problems alone; and sovereign, military response are less effective ways to manage global issues.

La idea de soberanía ha dominado el sistema internacional desde el Tratado de Westfalia en 1648. Desde ese momento se piensa que los Estados tienen jurisdicción exclusiva sobre el territorio, recursos y población, además de que existe una sola autoridad política, la que sería el último árbitro para resolver los problemas.

Con respecto a esto, resulta relevante comentar que el Estado soberano posee cuatro características, pero sólo una de ellas no se puede transar: (i) territorio, (ii) población, (iii) gobierno con control sobre el territorio, y, (iv) reconocimiento internacional. De estas cuatro características la última resulta fundamental, ya que sin ella no existe Estado soberano, sino que solo una nación. Esta, comparte cultura, lengua, etnia, raza y religión, alcanzando su soberanía una vez que tiene el reconocimiento internacional, ya que sólo así puede ser independiente de los demás Estados dentro del sistema global.

Esta concepción tradicional de soberanía se ve modificada si se incorpora el fenómeno de la globalización. Con respecto a este, es posible encontrar argumentos a favor y en contra, sin embargo, lo que resulta relevante es la velocidad que este proceso incorpora a los cambios en el mundo. Lo que antes tardaba dos siglos en variar, hoy lo hace en dos décadas, de ahí que lo que resulta más relevante de ella es la rapidez que incorporó a las modificaciones que sufre el sistema internacional.

En este contexto, hay que destacar que el Estado soberano seguirá siendo el principal actor en el sistema global, pero la legitimidad de la soberanía de este está siendo puesta a prueba. En este sentido, la académica de la Universidad Católica de América en Washington D.C. e integrante del Grupo de Trabajo sobre Religión y Política Exterior del Departamento de Estado, Maryann Cusimano, explica que, “la soberanía está siendo cuestionada, no solo en teoría, sino que también en la práctica. La soberanía está siendo desafiada externamente por la dinámica de la globalización de los mercados abiertos, las sociedades abiertas y las tecnologías abiertas, que hacen que las fronteras de los Estados, incluso de los más fuertes, sean permeables por las fuerzas externas. La soberanía es también asediada internamente por el surgimiento de los conflictos internos y sub-nacionales, así como también de la crisis de desarrollo

económico que socava la legitimidad internacional e interna en que se encuentra la soberanía”⁶².

Actualmente, la interdependencia es cada vez mayor, por lo que el colapso de un Estado afecta a la comunidad internacional por completo. Ejemplos de esto hay varios, tan solo hay que recordar la Primavera Árabe, la crisis de Siria, la crisis económica de 2008, entre otros.

Es así como la globalización ha generado sus propios costos, los que representados como externalidades negativas han afectado a los Estados, su soberanía y sus fronteras.

Los cambios derivados del fenómeno de la globalización son claros, pero nada sería posible sin la revolución de la información y comunicaciones. El avance en los medios de comunicación ha permitido una interconexión aún mayor, y a su vez se ha transformado en un importante canal de organización para la sociedad civil internacional. “La tecnología mueve información legal e ilegal a través de las fronteras de forma más rápida y eficiente que antes, sin el consentimiento o conocimiento de las autoridades soberanas.”⁶³.

En este sentido, se pueden identificar tres posibles visiones sobre el futuro de la soberanía: (i) el fin del Estado, (ii) el Estado soberano sigue siendo el actor principal en el sistema internacional, especialmente en materia de seguridad militar, y (iii) el Estado soberano se mantiene como actor principal, pero debe convivir con otros actores no estatales. En relación a lo planteado anteriormente, y para efectos de esta investigación, la visión que plantea la convivencia del Estado soberano con otros actores no estatales

⁶² CUSIMANO LOVE, MARYANN, *Beyond Sovereignty...*, op. cit., pág. 14 – 15. Versión original en inglés: Sovereignty is being challenged not only in theory, but also is under siege in practice. Sovereignty is challenged externally by the globalization dynamics of open markets, open societies, and open technologies, which make the borders of even strong states permeable by outside forces. Sovereignty is also under siege internally from the rise of internal conflicts and subnational movements, as well as from the reinforcing crisis of economic development that undermine the international and internal legitimacy on which sovereignty stands.

⁶³ *Ibidem*, pág. 27. Versión original en inglés: Technology moves legal and illegal information, people, and goods more quickly and efficiently than ever before across borders without the consent or even the knowledge of the sovereign authorities.

resulta ser el argumento más sólido. Plantear que el Estado soberano desaparecerá no pareciera ser una opción real, al menos actualmente, el Estado-Nación sigue siendo una unidad decisoria importante en el sistema internacional, además de que muchas organizaciones internacionales están formadas por ellos. Por otro lado, plantear que este es el único actor internacional pareciera ser un argumento incompleto, ya que se reconoce la existencia de organismos no estatales que operan internacionalmente y que son un apoyo importante a los Estados en ciertas situaciones de crisis, por ejemplo la Cruz Roja.

Por esto se plantea que “la legitimidad ahora no deriva de la tradición sino que del rendimiento. Los Estados ya no son los únicos actores clave, tienen que manejar y competir con una variedad de organizaciones.”⁶⁴.

En la época en que se firmó el Tratado de Westfalia, el sistema económico y el mundo entero se basaban en la tierra; a mayor cantidad de terreno, mayor era el poder que se tenía. Pero esta situación cambió con el fenómeno de la globalización, ahora la base de las relaciones son la tecnología, la información y los servicios. Se vive en un mundo de fronteras abiertas y flujos económicos que no son estáticos, sino que en movimiento. Se ha creado una especie de vecindad virtual que supera el territorio y que no está determinada por distancias.

No obstante lo anterior, la soberanía no desaparece, las fronteras siguen cumpliendo un rol fundamental y el Estado sigue siendo definido geográficamente por ellas, solo que ahora se ha generado un nuevo dilema donde el conflicto está dado por nuevas amenazas que las sobrepasan y obligan a la cooperación. “Las fronteras son más permeables y las amenazas son descentralizadas, rápidas, fungibles y fluidas. El dilema de seguridad del siglo XXI es cómo responder a los problemas de los Estados débiles y a las amenazas no estatales sin hacer de estos problemas más graves”⁶⁵.

⁶⁴ CUSIMANO LOVE, MARYANN, *Beyond Sovereignty...*, op. cit., pág. 30. Versión original en inglés: legitimacy now derives not from tradition but from performance. States are no longer the only key actors, and they must manage and compete with a variety of organizations.

⁶⁵ *Ibidem*, pág. 34. Versión original en inglés: Borders are more permeable, and threats are decentralized, fast, fungible, and fluid. The twenty – first century security dilemma is how to respond to the problems of weak states and nonstate threats without making these problems worse.

En este sentido, hay que destacar lo planteado por Maryann Cusimano:

“En la Era Moderna la identidad estaba relacionada con el Estado – Nación; la autoridad correspondía a la geografía. Ahora la autoridad y la identidad se disputan cada vez más (...) Las cuerdas del control estatal, de la autoridad y la identidad se han cortado, pero nuevas cadenas no se han abrochado. Los Estados ya no son los recipientes supremos de las lealtades individuales, especialmente porque ya no cumplen con los servicios y las funciones básicas, y los otros actores han entrado en la brecha.”⁶⁶.

C. HACIA UNA NUEVA SOBERANÍA

El sistema mundial de la era westfaliana ha cambiado. Actualmente el mundo está caracterizado por relaciones económicas más densas, sociedades abiertas, y mayor conexión a causa del avance de las comunicaciones. Pero pese a estos cambios, el Estado soberano no desaparecerá, sino que seguirá jugando un rol primordial en el sistema internacional. “La soberanía no está desapareciendo, sino que está evolucionando, descentralizando y contrayendo”⁶⁷.

Actualmente el mundo vive en un sistema basado en conocimiento, tecnología y comunicaciones, lo que ha generado fronteras cada vez más porosas y difíciles de controlar. Hay mayores niveles de interdependencia y las relaciones son cada vez más espesas, además los Estados muestran distintos niveles de desarrollo e integración al proceso de globalización. La soberanía debe ser entendida en este contexto.

⁶⁶ CUSIMANO LOVE, MARYANN, *Beyond Sovereignty...*, op. cit., pág. 334. Versión original en inglés: In the modern era, identity was tied up with the nation state; authority corresponded with geography. Now authority and identity are increasingly contested. (...) The strings of state control, authority, and identity have been cut, but no new strings have been fastened. States no longer are the supreme recipient of individual loyalties, especially because the no longer fulfill basic services and functions and other actors have stepped into the gap.

⁶⁷ Ibídem, pág. 342. Versión original en inglés: Sovereignty is not going away, but it is evolving, decentralizing, and contracting out.

En la noción de soberanía westfaliana se entendía a todos los Estados, todos, en un mismo nivel, sin embargo actualmente esto no puede presumirse. El hecho que cada Estado se inserte en niveles distintos del sistema internacional, llevó al matrimonio de Alvin y Heidi Toffler a plantear el concepto de “soberanía efectiva”⁶⁸, el que posee distintos criterios de acuerdo a los distintos niveles de desarrollo económico y político.

En este sentido, los escritores destacan que “ante la obsolescencia creciente de las viejas disposiciones, cabe esperar numerosas propuestas sobre cómo abordar las nuevas realidades. Ya es hora, quizá, de pasar de una pauta de soberanía única, casi inaccesible, al concepto de soberanía efectiva, que en forma explícita fija criterios distintos para grupos o tipos de naciones diferentes. Los países en diferentes etapas de desarrollo económico o político tal vez requieran niveles de protección disímiles contra diversos tipos de intervención de Estados vecinos, de terroristas o aun de la comunidad internacional”⁶⁹.

De esta manera, los Toffler ponen sobre la mesa una situación importante que está viviendo el escenario internacional, y la cual hay que considerar. Nuevas amenazas y acontecimientos que no siguen los patrones tradicionales surgen con fuerza en los distintos rincones del mundo, por lo que se requiere de una nueva visión sobre los conceptos centrales que componen el escenario internacional para poder enfrentarlos.

Con respecto a este nuevo concepto existe poca literatura, tanto a nivel nacional como internacional. En este sentido, el objetivo de esta idea es proponer que una soberanía única no es aplicable a todos los Estados, sino que más bien deben fijarse criterios diferenciados según el tipo de nación. A esta idea se le llamó soberanía efectiva.

A nivel nacional, el debate académico también ha incorporado este concepto, apuntando a una fuerte presencia del Estado en todo el territorio, a la protección de las fronteras interiores, al desarrollo y a la conectividad de zonas aisladas.

⁶⁸ Por Soberanía Efectiva se entiende la presencia interagencial del estado en todo su territorio con un enfoque en seguridad, el que es complementado con políticas públicas que permitan profundizar y fortalecer las instituciones.

⁶⁹ TOFFLER HEIDI y ALVIN: *La Soberanía...op. cit.*

Actualmente Chile aún presenta vulnerabilidades y desafíos por vencer, lo que sumado a las nuevas amenazas de carácter transnacional, exigen la evolución de la idea de soberanía total hacia una de soberanía efectiva.

Al día de hoy existe una gran cantidad de Estados que, por una parte, buscan proteger sus fronteras interiores, y por otra, hacer frente a las amenazas transnacionales. En este contexto se plantea el concepto de soberanía efectiva, el que se entenderá como la capacidad del Estado para ejercer una presencia en la totalidad del territorio, con el fin de contener, desde dentro, las amenazas de carácter transnacional que busquen vulnerar sus fronteras.

Lo que se busca con esta noción de “soberanía efectiva” es una presencia del Estado ejercida de manera interagencial, donde una protección física del territorio vaya acompañada de políticas públicas que apunten al desarrollo y bienestar de la población, teniendo como consecuencia necesaria un aumento de las instituciones en todo el territorio.

De esta forma, la soberanía efectiva se construye sobre cuatro dimensiones:

1.- Dimensión Territorial:

- Esta dimensión apunta a la protección del territorio nacional de amenazas transnacionales que vulneran su frontera.
- Busca identificar aquellas amenazas y generar la data necesaria para poder desarrollar una estrategia de protección del territorio.
- Se mide a través de las infracciones en pasos fronterizos, lo que permite evidenciar la porosidad de la frontera.

2.- Dimensión Social:

- Apunta al análisis del contexto social en el que se desarrollan los distintos grupos humanos, con el fin de comprender la realidad que genera el contexto para que las organizaciones del crimen operen.
- Se mide a través de la Tasa de Pobreza.

3.- Dimensión Económica:

- Esta dimensión busca identificar el desarrollo económico que fomenta un mayor bienestar para la sociedad.
- Se mide a través del PIB regional y la Tasa de Desempleo.

4.- Dimensión de Seguridad:

- Apunta a disminuir los riesgos de la población a través del control de los delitos.
- El objetivo es generar un contexto objetivo y subjetivo de seguridad.
- Se mide a través de los procedimientos por infracción de Ley de Drogas 20.000 e índice de delitos.

De esta forma, lo que se persigue es adaptar el concepto de soberanía del Estado al nuevo contexto global de las amenazas transnacionales, y generar distintos criterios que aporten al desarrollo de una estrategia integral para enfrentar la amenaza del narcotráfico.

Sin perder de vista el centro del concepto de los Toffler y teniendo en cuenta lo planteado anteriormente, para efectos de esta investigación se entenderá por soberanía efectiva, la capacidad que tiene un Estado de ejercer su presencia en la totalidad de su territorio, con un énfasis interagencial orientado a profundizar la presencia de las instituciones de acuerdo a cuatro dimensiones: Territorial, Social, Económica y de Seguridad, con el fin de proteger las fronteras interiores de las nuevas amenazas transnacionales derivadas del proceso de globalización.

El concepto y dimensiones que componen la noción propuesta de “soberanía efectiva” será aplicada en el caso chileno. Lo anterior se presenta y desarrolla en profundidad en el capítulo número seis de este trabajo de investigación.

La discusión presentada sobre los conceptos de Estado y soberanía, aparece como marco conceptual, en el sentido que son ellos los que primero resienten las consecuencias de las amenazas transnacionales como el narcotráfico.

El Estado, como unidad social organizada, se desestabiliza cuando las organizaciones de la droga debilitan su soberanía al ejercer el poder sobre la población.

El narcotráfico, como amenaza transnacional derivada del proceso de globalización, ataca directamente al Estado y su principal característica: la soberanía, aprovechándose de sus instituciones o, más bien, de los vacíos de ellas para traspasar la soberanía y operar dentro de los Estados.

Por esto, comprender en profundidad los conceptos de Estado y soberanía permite entender mejor el fenómeno del tráfico de drogas y articular una propuesta que busque combatirlo.

En este sentido, resulta fundamental plantear también la evolución que ha tenido la idea de seguridad, la que en un principio estaba relacionada con los conflictos interestatales donde un Estado buscaba superar a otro en poder y fuerza, pero que con el proceso de globalización ha debido ampliar su significado, incorporando las nuevas amenazas no tradicionales de carácter transnacional y la evolución del Estado y su soberanía.

3. SOBRE LA SEGURIDAD

EN LA POLÍTICA MUNDIAL, LA SEGURIDAD ES UN asunto que está en sus fundamentos mismos. Después de las guerras del siglo XX quedó demostrado que para el desarrollo del sistema internacional, ésta debía estar en el centro de las preocupaciones globales. “Todos los días, la gente en algún lugar en el mundo es asesinada, muere de hambre, torturada, violada, empobrecida, encarcelada, desplazada, o negada de educación en nombre de la seguridad”⁷⁰.

Es mucho lo que se hace en nombre de la seguridad, pero, ¿qué significa este concepto? Diversas han sido las teorías que se han desarrollado en torno a ella y que han evolucionado en conjunto con la política mundial. Los distintos acontecimientos globales han marcado la forma de entender la seguridad, tanto en su dimensión externa como interna. Las dinámicas de conflicto, los dilemas y las amenazas han cambiado.

El paradigma westfaliano que planteaba la seguridad en términos interestatales, donde el Estado es actor casi único, fue luego evolucionando hacia un concepto más amplio que incorpora distintos actores y aspectos del Estado.

⁷⁰ KRAUSE KEITH, WILLIAMS MICHAEL C. (1997): “*Critical Security Studies. Concept and Cases*”, UCL Press, Londres, Inglaterra, pág. 1. Versión original en inglés: Everyday, people somewhere in the world are killed, starved, tortured, rape, impoverished, imprisoned, displaced, or denied education in the name of security.

Los estudios de seguridad durante la primera mitad del siglo XX apuntaban al análisis del concepto basado en la idea de que el Estado era el principal y único actor del sistema internacional y que la seguridad giraba en torno a las amenazas de carácter militar que lo desafiaban.

De esta forma, se plantean dos visiones principales para analizar la noción de seguridad: realismo y liberalismo, de los cuales se desprenden, más adelante, el neorrealismo y neoliberalismo, entre otros.

Realismo y liberalismo difieren en su forma de ver las relaciones internacionales, sin embargo, coinciden en el hecho de que el sistema internacional es anárquico y el Estado es su principal actor. Los realistas poseen una visión más negativa de las relaciones internacionales, enfatizando conceptos como la suma cero, poder y Estado.

En el paradigma realista, el Estado es el objeto de referencia de la seguridad y la soberanía es el elemento clave. Para los realistas, la seguridad es alcanzada por medios militares y poder político.

Por su parte, los liberales, pese a aceptar la visión de anarquía internacional, proponen una visión más positiva donde la cooperación internacional es fundamental en el sistema de Estados mundiales. Para los liberales el poder político es el resultado de ideas, las que pueden cambiar con el tiempo, y a través de ellas buscan la cooperación, la paz y la estabilidad global, cosas que los realistas pretenden obtener a través de la lucha de poder.

Después de la Segunda Guerra Mundial, los estudios sobre seguridad debatían cómo hacer frente a las amenazas internas y externas que afectan al Estado, análisis que se mantuvo hasta fines de la Guerra Fría, cuando con el término del conflicto se incorporaron actores no estatales y amenazas de carácter transnacional. Fue en esta época cuando Barry Buzan y la Escuela de Copenhague planteaban que se debe ampliar y profundizar el concepto de seguridad.

Con la llegada del siglo XXI se puso en jaque la noción de seguridad, así como la de Estado y soberanía. Ejemplo de ello fueron los atentados de Nueva York, los que a comienzos de siglo marcaron un hito en los estudios de seguridad. A partir de septiembre de 2001 las amenazas no tradicionales cobran gran importancia. Por un lado, las grandes potencias orientan sus esfuerzos a combatir el terrorismo, y por otro, en regiones como América Latina, las naciones en vías de desarrollo se concentran en el crimen organizado transnacional, principalmente en el ámbito del tráfico de drogas y la violencia derivada de este.

En este contexto, quienes proponían ampliar los estudios sobre seguridad planteaban distintas combinaciones para ello: profundizar el objeto de referencia más allá del Estado, ampliar el concepto de seguridad para incluir otros sectores además del militar, dar igual énfasis a las amenazas domésticas y trans-fronterizas, y permitir la transformación de la lógica realista sobre seguridad internacional.

Si bien se ha planteado ampliar el objeto de seguridad más allá del estado, éste sigue estando en el centro de la noción de seguridad. Es el Estado quien debe brindar protección a su población con el fin de alcanzar el bien común. “Es el Estado quien internamente debe velar por la protección de la vida, integridad, libertad y la propiedad de sus ciudadanos mediante el orden político y socioeconómico. Externamente, es el mismo Estado quien debe proteger a los mismos ciudadanos de las amenazas que provengan de otros Estados o de entidades no estatales”⁷¹.

En este contexto, si bien es el Estado el objeto de referencia de la seguridad, para los estudiosos de esta materia, la noción de soberanía aparece ubicada en el centro de sus análisis, toda vez que plantean que esta aparece como solución a los actuales dilemas. De esta forma, afirman que no solo debe ser replanteada en cuanto a la evolución de las dinámicas internacionales, sino que debe ser mirada como una posible solución a los dilemas que plantean estas nuevas dinámicas⁷².

⁷¹ GRIFFITHS, JOHN (2011): *Teoría de la Seguridad...*, op. cit., pág. 586.

⁷² Vid. KRAUSE KEITH, WILLIAMS MICHAEL C. (1997): *Critical Security...*, op. cit., pág. xiii y xiv.

En este sentido, la soberanía –principal característica del Estado- juega un rol esencial en el desarrollo de la noción de seguridad. Porque el Estado es soberano, ejerce su poder en su territorio y se diferencia de los demás Estados dentro del sistema internacional, pudiendo enfrentar de mejor manera los dilemas de seguridad derivados de las distintas dinámicas internacionales. Asimismo, un ejercicio fuerte de su soberanía efectiva⁷³ le permite al Estado proteger de una mejor manera su territorio, extendiendo su presencia hasta las zonas más aisladas. De esta forma, la soberanía se transforma en una herramienta para asegurar la protección de la nación, por ello, Krause y Williams afirman que “el surgimiento y desarrollo del Estado moderno y su concepto de soberanía no se pueden entender sin referirse a los intentos de controlar y restringir el papel de la violencia organizada en la vida política”⁷⁴.

De este proceso surgen nuevas incertidumbres y “la seguridad ya no es una situación libre de peligros, sino más bien un seguro de cómo la tecnología de los riesgos se convierte en una disposición de la dirección social de las sociedades modernas”⁷⁵. La seguridad pasa de una visión centrada en el Estado y amenazas de carácter militar, a una más amplia que incluye actores no estatales y amenazas de naturaleza transnacional.

Las nuevas amenazas y dinámicas de conflicto derivadas de la globalización dejan en evidencia dos aspectos de la seguridad: uno objetivo, y otro subjetivo. El primero se refiere a la seguridad como ausencia de amenazas reales, mientras que el segundo, como ausencia de miedos.

En este sentido, la seguridad aparece como un concepto intersubjetivo, lo que apunta a que esta se construye a partir de una dimensión objetiva (amenaza real), pero que debe considerar la dimensión subjetiva de la percepción de amenaza (miedos). La

⁷³ Revisar capítulo 2 para definición de Soberanía Efectiva.

⁷⁴ KRAUSE KEITH, WILLIAMS MICHAEL C. (1997), *Critical Security...*, op. cit., pág. XIV. Versión original en inglés: “The emergence and development of the modern state and its concept of sovereignty cannot be understood without reference to attempts to control and restrict the role of organize violence in political”.

⁷⁵ GÜNTER BRAUCH, HANS: “*Concepts of Security Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks*”, en BRAUCH H.G., SPRING OSWALD, MESJAZC C., GRIN J., KAMERI-MBOTE P., DUNAY P., BRIKMAN J. (2011): “*Coping with Global Environmental Change, Disaster and Security*”, Springer, pág. 61. Versión original en ingles: “Security is no longer a situation free of dangers, but rather an insurance as a technology of risks becomes a disposition of the social steering of modern societies”.

percepción aparece como un fenómeno fundamental, toda vez que a través de ella, se van identificando las amenazas reales.

El proceso de globalización cambió la manera de aproximarse a la seguridad. La gran interconexión entre los actores globales, la inmediatez de las comunicaciones y la permeabilidad de las fronteras luego del surgimiento de lo transnacional, han llevado a que lo internacional tenga fuerte influencia en lo doméstico y viceversa. Ya no se puede hablar de un aspecto doméstico y otro internacional, se está generando lo que James Rosenau acuñó como espacio interméstico⁷⁶, donde se produce una transnacionalización de las amenazas a la seguridad de un Estado, derivada de un proceso de fuerte interconexión entre lo internacional y lo doméstico como consecuencia de la globalización.

Asimismo, las dimensiones objetiva y subjetiva de la seguridad se han conectado de tal forma que ya no es posible tener una aproximación tradicional basada en amenazas reales, sino que la percepción es cada vez más importante para el análisis del dilema de seguridad.

Debido a la interdependencia derivada de las nuevas tendencias globales, la seguridad ya no puede ser entendida desde una perspectiva internacional. Hoy los conflictos internos pueden desencadenar dilemas de seguridad global que afectan la estabilidad mundial y viceversa. Seguridad nacional e internacional se encuentran interconectadas.

Surgen de esta forma los conceptos de seguridad internacional y seguridad del Estado, entendiéndose por esta última la ausencia de conflicto violento que afecta al Estado, tanto en su espacio interno como externo, teniendo como resultado la seguridad exterior e interior del Estado⁷⁷. La seguridad interior corresponde a las Fuerzas de Orden Público (Policías), mientras que la exterior es responsabilidad de las Fuerzas

⁷⁶ Por espacio interméstico se entiende un fenómeno derivado de la interacción entre las dimensiones doméstico e internacional, donde grupos que operan a través de las fronteras de manera transnacional amenazan el espacio doméstico de un estado desestabilizando sus estructuras. Un ejemplo de ello son los grupos del narcotráfico, quienes operando de manera transnacional afectan el ámbito doméstico de los Estados.

⁷⁷ GRIFFITHS, JOHN (2011): *Teoría de la Seguridad...*, op. cit., pág. 597.

Armadas (Defensa Nacional). Sin embargo, hay que destacar que las nuevas amenazas transnacionales afectan a ambas dimensiones de la seguridad del Estado. Al traspasar fronteras alertan a la defensa nacional del territorio ya que se vulnera la soberanía del Estado, amenazando también su seguridad interior al afectar directamente a su sociedad e instituciones.

En este sentido, será de especial importancia para esta investigación la noción de seguridad del Estado, ya que es ésta la que se ve afectada por los grupos del crimen transnacional, quienes al operar a través de las fronteras vulneran el ámbito doméstico de los Estados poniendo en riesgo a su sociedad e instituciones.

A. EL ESTADO, LA SEGURIDAD Y EL SISTEMA INTERNACIONAL

Con el nacimiento del sistema de Estados soberanos, el principio de no – intervención en los asuntos domésticos fue visto como condición necesaria para generar estabilidad en el nuevo orden mundial. En este contexto, la seguridad era entendida desde una perspectiva realista, donde la amenaza, entendida como la suma de la capacidad estratégica más la voluntad política del empleo de la fuerza, provenía desde otro Estado y era de carácter militar. Sin embargo, con la necesaria evolución del escenario global surgen nuevas amenazas y actores, los que llevan a proponer otras aproximaciones, generándose así la seguridad nacional e internacional. De esta forma, la seguridad aparece como un concepto vivo, de manera tal que conforme evoluciona el sistema internacional y de Estados soberanos, lo hace ella también.

a. El Estado: Objeto de Referencia de la Seguridad

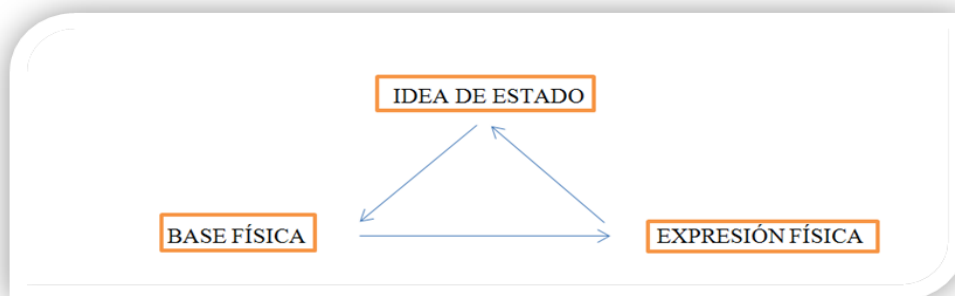
En el capítulo uno se definió al Estado como una realidad social organizada que habita un territorio determinado, caracterizada por ser soberana y gozar de reconocimiento internacional. Además, la evolución presentada en dicho capítulo sobre

esta unidad política permitió entender al principal actor internacional y ubicarlo en el centro de esta investigación, toda vez que es este el que está siendo amenazado por el narcotráfico y a su vez es quien debe generar políticas de seguridad que le permitan detener el contrabando y evitar que las bandas del narco aprovechen las vulnerabilidades que podría tener. De esta forma, el Estado aparece también en el centro de los estudios sobre la seguridad, transformándose en su objeto de referencia.

En el análisis del Estado como objeto de referencia de la seguridad, destaca la definición que Barry Buzan propone en su libro “People, State and Fear” donde se entiende al Estado como una construcción basada en tres componentes: (i) idea de Estado, (ii) base física, y (iii) expresión física. De esta forma, el Estado está formado por individuos (base física), los que de acuerdo a la idea que se tiene de Estado, generan el gobierno y las instituciones (expresión física).

Entre estos tres componentes se genera un círculo virtuoso que permite la evolución del Estado de acuerdo a las condiciones internacionales en las que se desarrolla. Círculo virtuoso que puede ser graficado de la siguiente manera:

Figura No. 3



Fuente: BUZAN, BARRY (2007): “People, State and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post – Cold War era”, ECPR Press, Colchester, Reino Unido, pág. 71.

Para que una unidad política pueda considerarse un Estado, es necesario algo más que estos tres componentes, y como se destacó en la definición mencionada anteriormente, la soberanía es una característica fundamental. En este sentido, Buzan destaca que las distintas unidades políticas “deben tener una base física de población y territorio; deben tener instituciones de algún tipo que gobiernen la base física; y debe haber alguna idea del Estado que establezca su legitimidad en la mente de la gente. Estas tres características por sí solas, sin embargo, no se suman a la condición de Estado. (...) Los factores adicionales que hacen de los Estados un grupo distintivo de entidades son el tamaño y la soberanía”⁷⁸.

La soberanía es la pieza central del Estado que une al territorio con la organización política que en él se desarrolla. La soberanía es lo que define al Estado, y al ser el Estado el objeto de referencia de la seguridad, no es posible analizar la seguridad sin considerar este concepto. En otras palabras, para referirnos a cualquier tipo de seguridad, se requiere alguna forma de organización política, en este caso, en el actual escenario internacional, esa forma es el Estado.

Es de especial importancia distinguir los tres componentes del Estado, ya que al identificar cuál de ellos es el que está siendo amenazado, es posible identificar de qué tipo de amenaza se trata y cuál debe ser la estrategia de seguridad a aplicar. Los tres componentes pueden ser amenazados, ya sea por la manipulación de la idea de Estado o por el poder militar. Sin embargo, como plantea Buzan, “ya que el Estado descansa en última instancia en su base física, la protección del territorio y la población debe contar como preocupación fundamental de seguridad nacional, aunque a veces pueden ser sacrificados en gran medida para proteger a los otros dos componentes del Estado”⁷⁹.

⁷⁸ BUZAN, BARRY (2007): *“People, State and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post – Cold War era”*, ECPR Press, Colchester, Reino Unido, pág. 71. Versión original en inglés: “They must have a physical base of population and territory; they must have institutions of some sort which govern the physical base; and there must be some idea of the state which establishes its legitimacy in the minds of people. These three features alone, however, do not add up to statehood. (...) The additional factors which make states a distinctive group of entities are size and sovereignty”.

⁷⁹ Ibídem, pág. 92. Versión original en inglés: “since the state ultimately rests in its physical base, the protection of territory and population must count as fundamental national security concerns, though they may sometimes be sacrificed in considerable measure to protect the other two components of the state”.

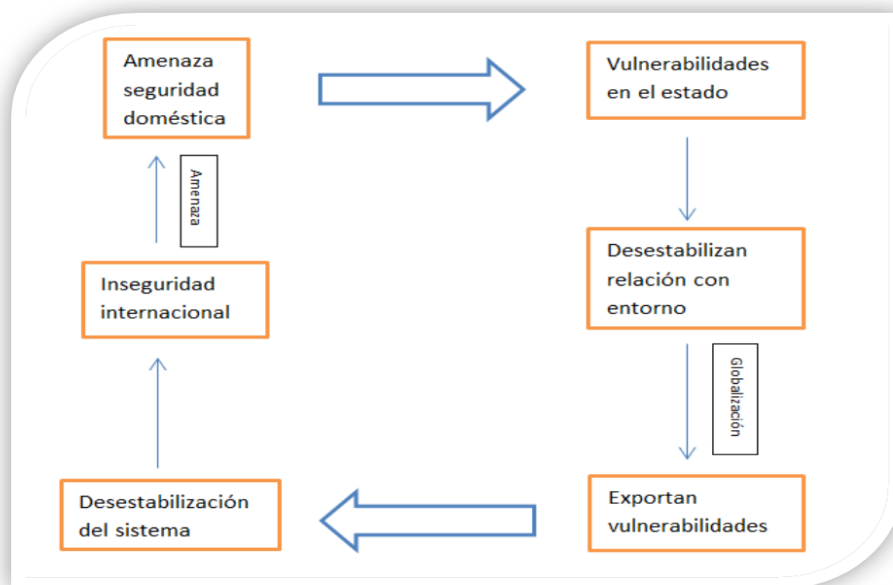
En un Estado fuerte, la seguridad puede ser mirada en términos de protección de los componentes de amenazas externas. En este tipo de organización, la idea de Estado y sus instituciones están claramente definidas y estables. Mientras en los Estados débiles solo la base física, y a veces ni siquiera eso, está suficientemente definida para construir un claro objeto de seguridad. Mientras más débil el Estado, más ambiguo será el concepto de seguridad. No se entiende el segundo sin el primero. El Estado y sus componentes definen la noción de seguridad, por lo que mientras más consolidado esté el Estado⁸⁰, más concreto será lo que se entiende por ella.

En el análisis que se hace del Estado para entender la seguridad, hay que diferenciar entre seguridad nacional e internacional. Cuando se habla de seguridad doméstica, se refiere a la seguridad del gobierno, del componente institucional del Estado; la seguridad nacional se refiere a la seguridad del Estado en su conjunto y en relación con su entorno; y la seguridad internacional hace alusión a la seguridad del sistema internacional, entendido como la estructura global donde se desarrollan los distintos Estados. Sin embargo, en todas ellas el Estado se ubica en el centro del análisis.

Entre estos tres conceptos de seguridad existe una fuerte interdependencia. Amenazas a la seguridad doméstica dejan vulnerable a los Estados, pudiendo afectar su relación con el entorno, además, Estados con problemas de seguridad nacional pueden afectar a naciones vecinas, exportando así las debilidades y vulnerabilidades, desestabilizando al sistema completo, con lo que deriva en un problema de seguridad internacional. Esto es acentuado cada vez más gracias al proceso de globalización y se puede graficar de la siguiente forma:

⁸⁰ Considerando al Estado como una realidad social organizada que habita en un territorio y cuya característica fundamental es la soberanía, se entiende como Proceso de Consolidación de Estado, aquel proceso da través del cual el estado alcanza un nivel de desarrollo que generar instituciones y estructuras sólidas a través de las cuales el estado entrega el nivel de bienestar que su población requiere y consigue de ellos el respaldo y legitimidad para su normal funcionamiento.

Figura No. 4



Fuente: Elaboración propia

Entonces, debido a la existencia de esta interdependencia, la diferenciación entre Estados fuertes y débiles resulta fundamental. “Los Estados débiles simplemente definen las condiciones de inseguridad en la mayoría de sus ciudadanos. En el contexto regional (...) grupos de Estados débiles pueden hacer que la formación de comunidades de seguridad sea extremadamente difícil, debido a la forma en que exportan sus inestabilidades internas entre sí”⁸¹.

La globalización no solo ha generado una espesa red donde las comunicaciones son cada vez más inmediatas y las distancias más cortas, sino que también ha generado una intensa relación entre los Estados, donde los acontecimientos, positivos y negativos, que afectan a uno, necesariamente tienen consecuencias en otro. De ahí que la

⁸¹ BUZAN, BARRY (2007): *People, State...*, op. cit., pág. 99. Versión original en inglés: “Weak states simply define the conditions of insecurity in most of their citizens. In regional context (...) groups of weak states can make the formation of security communities extremely difficult because of the way they export their domestic instabilities to each other”.

diferencia entre Estados débiles y fuertes sea relevante al momento de analizar la arquitectura internacional y su estructura de seguridad.

La debilidad de los Estados es una importante fuente de inseguridad en la actualidad. En este sentido, Francis Fukuyama destaca que “la construcción del Estado es uno de los temas más importantes para la comunidad mundial porque los Estados débiles o fallidos son la fuente de muchos de los problemas más serios del mundo, desde la pobreza hasta el SIDA, las drogas y el terrorismo”⁸².

b. La Seguridad del Estado y el Sistema Internacional

Los Estados desarrollan una relación de interdependencia con el escenario político internacional, la que nutre a ambos permitiendo la evolución del sistema de Estados soberanos. “La característica principal que define al Estado es su soberanía o su negativa a reconocer cualquier autoridad política superior a ellos mismos. El carácter esencial de los Estados define así la naturaleza del sistema político internacional, y el carácter esencial del sistema político refleja la naturaleza de los Estados. Si las unidades son soberanas, su sistema de asociación debe ser la anarquía, y si el sistema es anárquico, sus miembros deben rechazar el gobierno general”⁸³.

En una visión tradicional, esta interdependencia se desarrolla en una estructura de poder anárquica, la que se construye sobre la base de la principal característica de la nación, su soberanía, y donde se desarrolla el concepto de seguridad tanto en su dimensión externa como interna. De esta forma, la anarquía es donde se desarrolla el dilema de seguridad y no el dilema mismo, por lo que la solución no es su eliminación,

⁸² FUKUYAMA, FRANCIS (2004): *State – Building...*, op. cit., pág. ix. Versión original en inglés: “State-building is one of the most important issues for the world community because weak or failed states are the source of many of the world’s most serious problems, from poverty to AIDS to drugs to terrorism”.

⁸³ BUZAN, BARRY (2007): *People, State...*, op. cit., pág. 128. Versión original en inglés: “The principal defining feature of the state is their sovereignty, or their refusal to acknowledge any political authority higher than themselves. The essential character of states thus defines the nature of the international political system, and the essential character of the political system reflects the nature of states. If units are sovereign, their system of association must be anarchy, and if the system is anarchic, its members must reject overarching government”.

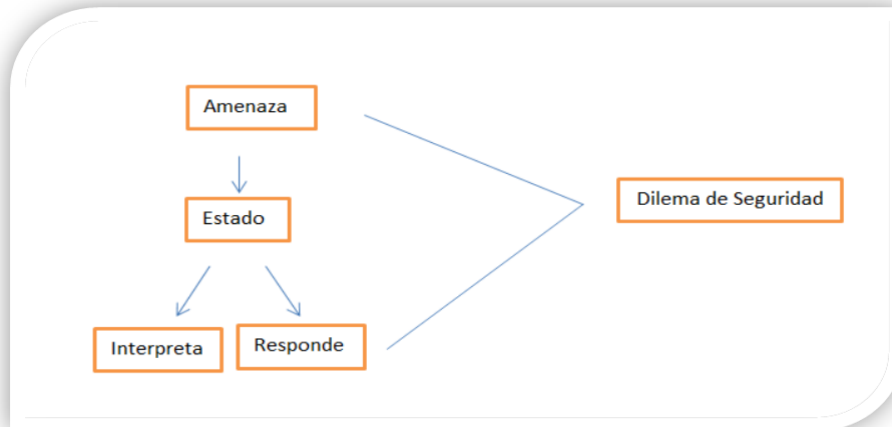
sino que más bien la administración de la situación anárquica con el fin de enfrentar las amenazas que en ella se desarrollan, las que en una visión realista se enfrentarían desde una mirada de suma cero, mientras que para los liberales primaría la cooperación.

La soberanía es lo que mantiene a los Estados en armonía dentro de la estructura anárquica. Es quien genera las fronteras al permitir a las naciones ejercer su poder dentro y fuera del territorio, delimitando a este último. Porque los Estados son soberanos existen las fronteras y la no intervención, sin embargo esto comenzó a cambiar con la llegada del siglo XXI. Los actores transnacionales cobran cada vez más fuerza, las fronteras son cada vez más difusas y las amenazas ya no se caracterizan por tener una nacionalidad en particular. Sin embargo, un ejercicio fuerte de soberanía permite extender la presencia estatal y llenar los vacíos institucionales, controlando a los grupos criminales transnacionales que los amenazan.

De esta forma, la anarquía es la estructura donde los distintos actores y fenómenos internacionales se expresan y relacionan, siendo la incertidumbre una característica fundamental. Los Estados y sus gobiernos no pueden tener certeza total sobre el desarrollo y las intenciones de quienes puedan amenazarlo, con lo que se genera el problema de seguridad que tiene a la incertidumbre ubicada en el centro.

Una vez los Estados se encuentran frente a un fenómeno que pueda amenazarlo, se desarrolla el dilema de seguridad, el que en un primer nivel trata sobre la interpretación de los motivos, intenciones y capacidades de otros, para luego pasar al segundo nivel del que deriva la respuesta sobre la forma más racional de enfrentar la amenaza. Lo que se aprecia en la siguiente figura.

Figura No. 5



Fuente: Elaboración propia

De lo anteriormente expuesto, se desprende una clara situación de interdependencia entre los actores y el sistema internacional, lo que es apreciado también entre la seguridad nacional e internacional. En el escenario global se generan patrones de amistad y enemistad entre los Estados, derivados de un relacionamiento cada vez más intenso, lo que lleva a que la seguridad en su dimensión interna y externa opere en conjunto para lidiar con los nuevos fenómenos transfronterizos. Así, la seguridad aparece como un fenómeno relacional y vivo que evoluciona a través de los patrones generados por la fuerte relación entre los actores y el sistema.

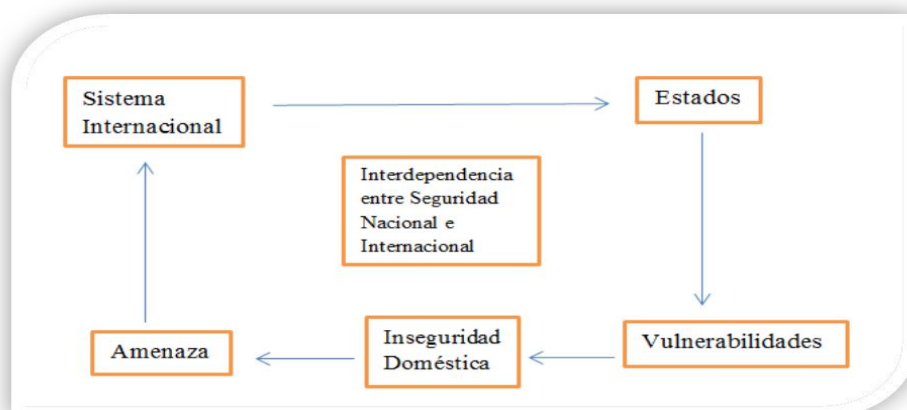
Como explica Barry Buzan, “porque la seguridad es relacional, no se puede entender la seguridad nacional de cualquier Estado sin entender el patrón internacional de la interdependencia de seguridad en el que se incrusta”⁸⁴. Por lo tanto, la seguridad de cada unidad depende de la seguridad del conjunto.

⁸⁴ BUZAN, BARRY (2007): *People, State...*, op. cit., pág. 157. Versión original en inglés: “Security is a relational phenomenon. Because security is relational, one cannot understand the national security of any given state without understanding the international pattern of security interdependence in which it is embedded”.

Esta estrecha relación que explica Buzan, va generando lo que llamó complejos de seguridad, los que se pueden apreciar en las relaciones internacionales como grupos de países que comparten las mismas preocupaciones y amenazas, y son un producto de los patrones de amistad y enemistad derivados de la estructura anárquica internacional.

Esta relación de interdependencia tiene que ver con las vulnerabilidades de los Estados y con el cómo los conflictos domésticos afectan a otras naciones y al mundo debido al creciente proceso de globalización, lo que se aprecia en la figura No. 6.

Figura No. 6



Fuente: Elaboración propia sobre conceptos planteados en BUZAN, BARRY (2007): "People, State and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post – Cold War era", ECPR Press, Colchester, Reino Unido.

Los Estados desarrollan vulnerabilidades que generan inseguridad en el sistema doméstico, lo que gracias a la globalización se expande creando amenazas que desafían el escenario internacional, lo que a su vez afecta la seguridad de los Estados. Así la seguridad de cada uno está relacionada con la seguridad de todos, es decir, la seguridad nacional está conectada con la internacional.

Esta relación entre ambas dimensiones resulta fundamental al momento de analizar la amenaza del narcotráfico, asunto central para esta investigación doctoral. Con respecto a esto, las vulnerabilidades del Estado generan las condiciones necesarias

para que los grupos del narco aprovechen los vacíos institucionales con el fin de desestabilizar al Estado, expandiendo su negocio a otras naciones, afectando el entorno regional y la seguridad internacional.

Así, la seguridad es un fenómeno vivo que se construye a partir de la evolución del sistema internacional y de los Estados, evolución que permite generar distintas visiones sobre la seguridad y, a su vez, ampliar el concepto a otras dimensiones del Estado y su entorno. “La seguridad es un término genérico que tiene un significado distintivo, pero que varía en la forma. Seguridad significa la supervivencia en la faz de amenazas existenciales, pero lo que constituye una amenaza existencial no es lo mismo en los distintos sectores”⁸⁵.

Por ello, hay quienes sostienen que seguridad y supervivencia son aspectos relacionados, pero con significados distintos. En este sentido, Paul Williams destaca que la supervivencia es una condición existencial, mientras que la seguridad apunta a perseguir ambiciones políticas y sociales. De esta forma, todos los individuos cuentan con la condición de supervivencia, sin embargo, la seguridad se genera como respuesta a una situación de amenaza a la supervivencia.

Considerando la evolución que ha tenido el concepto de seguridad y los patrones de amistad/enemistad que se generan por la interdependencia del sistema internacional, resulta relevante destacar el concepto de “securitización” planteado por Barry Buzan y Ole Waever, a través del cual los autores analizan los distintos acontecimientos, para identificar si corresponden o no a un asunto de seguridad. No todos los acontecimientos corresponden a amenazas directas a la supervivencia. En este sentido, los autores afirman que cuando “algo se designa como un asunto de seguridad internacional, es

⁸⁵ BUZAN BARRY, WAEVER OLE, DE WILD JAAP (1998): *“Security: A Framework for Analysis”*, Lynne Rienner Publishers, Londres, Inglaterra, pág. 27. Versión original en inglés: “Security is a generic term that has a distinct meaning but varies form. Security means survival on the face of existential threats, but what constitutes an existential threat is not the same across different sectors”.

porque se puede argumentar que este tema es más importante que otro problema y debe tener prioridad absoluta”⁸⁶.

El proceso de securitización propone una estructura retórica, donde aparece en un primer nivel la idea de sobrevivencia, y a partir de ella se priorizan acciones para resolver asuntos que de otra forma se transformarían en conflicto, acciones que si no se toman transformarán al problema en algo mayor.

En el proceso de securitización es necesario preguntarse: ¿qué (amenazas), quién, para quién (objeto de referencia), por qué y con qué resultados?.

Bajo esta perspectiva, el tema del narcotráfico puede ser un asunto securitizado. A partir de la sobrevivencia del Estado, que apunta al bien común de la población y territorio, se identifica al tráfico de drogas como asunto de seguridad, toda vez que si no se toman acciones para frenar el tráfico, este podría transformarse en un dilema de seguridad muy complejo, si los grupos del narco comienzan a ocupar el territorio y a corromper a la población e instituciones. De esta forma, se puede responder a las preguntas antes planteadas de la siguiente manera:

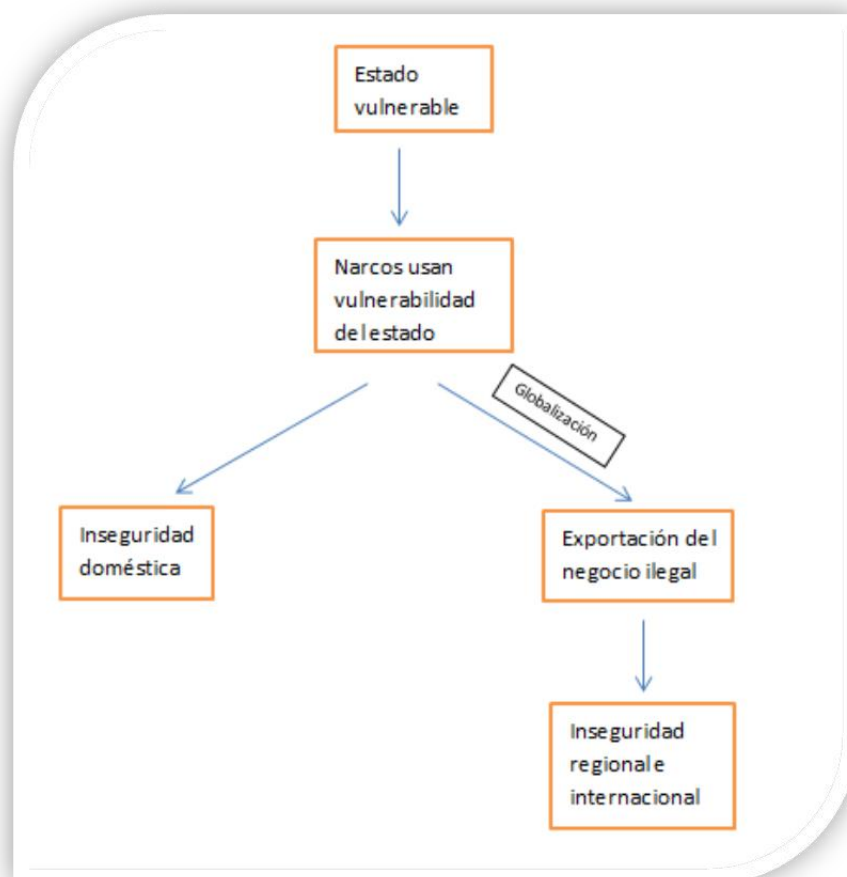
- ¿Qué se securitiza? El narcotráfico.
- ¿Quién securitiza? La acción política.
- ¿Para qué se securitiza? Para proteger al Estado.
- ¿Por qué se securitiza? Porque las bandas del narco se transforman en amenaza real para el Estado y sus ciudadanos.
- ¿Con qué resultados se securitiza? Se busca evitar que los grupos criminales atenten contra la sociedad y soberanía del Estado.

Así, al identificar al problema de las drogas como un tema de seguridad, se establece que la amenaza es el narcotráfico y que se define al Estado como objeto de referencia de la seguridad.

⁸⁶ BUZAN BARRY, WAEVER OLE, DE WILD JAAP (1998): *Security: A Framework...*, op. cit., pág. 24. Versión original en inglés: “Something is designated as an international security issue because it can be argued that this issue is more important than other issue and should take absolute priority”.

En este caso, el narcotráfico aprovecha las vulnerabilidades del Estado y se transforma en una amenaza real para este y su población. Lo señalado se aprecia en la figura No. 7.

Figura No. 7



Fuente: Elaboración propia.

c. Amenazas y Vulnerabilidades en la Seguridad del Estado

Al entenderse la seguridad como la habilidad que tiene un Estado para mantener su independencia e integridad y así generar las condiciones necesarias para su desarrollo, la debilidad o fortaleza del Estado son materias fundamentales, así como las vulnerabilidades que generan y las amenazas a las que se pueda ver enfrentado.

Las vulnerabilidades se relacionan con las debilidades de los Estados y con sus capacidades para gobernar. Sin embargo, esto no quiere decir que un Estado fuerte no tenga vulnerabilidades, de hecho las tiene y son más difíciles de identificar.

De acuerdo a lo planteado por Barry Buzan en su libro “People, State and Fear”, se propone la siguiente matriz que relaciona vulnerabilidades y fortalezas del Estado:

Figura No. 8

		COHESIÓN SOCIO - POLÍTICA	
		DÉBIL	FUERTE
PODER	DÉBIL	Vulnerable a toda amenaza	Particularmente vulnerable a amenaza militar
	FUERTE	Particularmente vulnerable a amenaza política	Relativamente invulnerable a toda amenaza

Fuente: Buzan, Barry (2007): “People, State and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post – Cold War era”, ECPR Press, Colchester, Reino Unido, pág. 105

En la figura anterior, se aprecia claramente la importancia de las vulnerabilidades al momento de analizar el Estado y su seguridad. Una nación vulnerable es espacio fértil para el desarrollo de amenazas de distinta índole, quedando en evidencia la relación que existe entre amenazas y vulnerabilidades. Las segundas generan el espacio para que las primeras se desarrollen.

En cada Estado existe un conjunto de amenazas, las que generan un entorno de inseguridad según la manera en que interactúan con sus vulnerabilidades, definiendo así la agenda de seguridad. Sin embargo, es menester precisar que no toda amenaza se transforma en materia de seguridad.

Barry Buzan identificó cinco tipos de amenazas: Militar, Política, Societal, Económica, y Ambiental. Pero el identificar de qué tipo de amenaza se trata no basta para definirla como un asunto de seguridad, será necesario además el cómo es percibida y cuál es su intensidad.

En la conceptualización de la seguridad, la noción de amenaza es un pilar fundamental. Si esta es la que genera las condiciones necesarias para el normal funcionamiento del Estado, es necesario identificar aquellos fenómenos que puedan impedir aquel normal funcionamiento. En este sentido, es posible clasificarlos según sea su naturaleza, lo que más adelante permitirá definir qué constituye una amenaza y qué no.

Según su naturaleza, existen fenómenos militares, no militares, riesgos estructurales y eventos catastróficos. Sin embargo, para definirlos como amenaza es necesario identificar dos factores más: intencionalidad y violencia. Son estas dos características las que diferencian a las amenazas de los riesgos estructurales y eventos catastróficos. De lo anterior se construye la siguiente matriz:

Figura No. 9

	Intencional	No Intencional	
Violento	Amenaza	Evento Catastrófico	Fatal
No Violento		Riesgo Estructural	No Fatal

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a propuesta de John Griffiths, en: GRIFFITHS, JOHN (2011): “Teoría de la Seguridad y Defensa en el Continente Americano. Análisis de los casos de EE.UU. de América, Perú y Chile”, Ril Editores, Santiago, Chile.

De esta forma, se define como amenaza todo aquel fenómeno intencional, violento y fatal (que provoca mortalidad), cuya naturaleza puede ser de carácter militar o no militar.

En este sentido, una amenaza de carácter militar se refiere a aquella tradicional proveniente de un Estado hacia otro, cuyo ámbito es la defensa e involucra a las Fuerzas Armadas. Mientras que aquella de carácter no militar corresponde a todos los fenómenos violentos intencionales que buscan desestabilizar al Estado, pero que no provienen de otro Estado, sino que más bien corresponden a grupos que operan más allá de las fronteras y son identificados como transnacionales, cuyo énfasis es la seguridad.

Con esta clasificación, se pueden identificar fenómenos violentos y fatales que no pueden ser definidos como amenazas porque carecen de intencionalidad. Ejemplo de ellos son las diversas catástrofes naturales que cobran miles de vidas en el mundo, las que si bien son violentas y mortales, no pueden ser consideradas como amenazas, sino más bien como eventos catastróficos.

Por su parte, es necesario detenerse también en aquellos fenómenos que no son violentos, ni fatales ni intencionales, pero que generan las condiciones apropiadas para

que cierto tipo de amenazas se desarrollen y desestabilicen al Estado. Con ello se hace referencia a los llamados riesgos estructurales, entre los que se puede identificar la pobreza, desigualdad y corrupción, entre otros. Estos se caracterizan por debilitar la institucionalidad estatal, generando vacíos que son ocupados por grupos violentos que buscan poder político y/o económico, dependiendo su origen.

La clasificación anterior muestra claramente la diferencia entre las dimensiones de seguridad y defensa, donde la primera se caracteriza por fenómenos de naturaleza no militar que van más allá del ámbito de acción de las Fuerzas Armadas, mientras la segunda apunta a las amenazas militares donde actúan las Fuerzas Armadas.

En este análisis resulta relevante destacar la relación que existe entre las amenazas de carácter no militar y los riesgos estructurales. Las primeras son caracterizadas por su naturaleza transnacional y por aprovechar los vacíos institucionales que puedan existir para construir sus operaciones, mientras que los segundos son observados principalmente en países con procesos de consolidación de Estado débil o en aquellas naciones que poseen grandes territorios aislados donde la presencia del Estado es precaria, desestabilizando la institucionalidad a tal punto que generan las condiciones adecuadas para que las primeras se desarrollen.

La conceptualización de las amenazas permite definir cuál será la aproximación teórica a la seguridad. De esta forma, un análisis centrado en una amenaza militar se inclinará por una teoría más tradicional, donde esta proviene de otro Estado y se caracteriza por la acción de las Fuerzas Armadas, mientras que una amenaza no militar hace alusión a una ampliación del concepto de seguridad, donde existen otras dimensiones del Estado que deben ser tomadas en cuenta, así como otras fuentes de amenaza.

B. LA EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD

La noción de seguridad, al igual que las de Estado y soberanía, tiene un fuerte componente histórico. Los distintos acontecimientos globales han influenciado el concepto marcando su evolución. Cada corriente de pensamiento según el momento y el entorno ha desarrollado su propia concepción sobre la seguridad. Así, la estrecha relación entre poder militar y seguridad, generó una militarización del concepto marcando las principales teorías hasta mediados del siglo XX, situación que comenzó a cambiar con el estallido de la Guerra Fría y que se hizo más evidente hacia el último cuarto del siglo, cuando en 1970 Robert Keohane y Joseph Nye plantean un enfoque pluralista incorporando la idea de lo transnacional.

En este sentido, es mucho lo que se ha escrito sobre seguridad, desde las teorías tradicionales estado – céntricas de comienzos del siglo XX hasta aquellas que buscaron ampliar el concepto a principios de los años 80. Sin embargo, resulta relevante destacar que los estudios sobre seguridad no siempre fueron un campo independiente, sino que, en un comienzo, eran vistos como un sub-campo de la Teoría de las Relaciones Internacionales y no fue hasta la segunda mitad del siglo XX cuando se transformaron en un área de estudio aparte.

En la evolución de los estudios de seguridad juega un rol relevante la diferenciación de las amenazas. En un principio se caracterizaban por analizar los desafíos de orden militar orientándose en el Estado como su eje principal, para luego evolucionar a un concepto de seguridad que va más allá de las amenazas militares.

En este contexto, los acontecimientos internacionales derivados del fin de la Guerra Fría generaron un descontento de los académicos con respecto a la visión tradicional de la seguridad, lo que los llevó a ampliar la agenda hacia dimensiones económicas y ambientales entre los años '70 y '80, luego, en los '90, se incorporaron el crimen transnacional y los asuntos de identidad.

En este sentido, las corrientes constructivistas y sus distintas versiones forman parte importante de los esfuerzos por ampliar el concepto, sin embargo, para esta tesis doctoral el análisis estará centrado en las propuestas de la Escuela de Copenhague y Barry Buzan.

Buzan planteaba que la seguridad era un concepto subdesarrollado cuya discusión de fuerte índole militar debía ampliarse a otras dimensiones de la nación. Afirma que la seguridad involucra los asuntos políticos cruciales para el estado, la soberanía y la autoridad entre otros, siendo de gran interés para esta investigación los temas que dicen relación con la principal característica de la nación: la soberanía. De esta forma, se analizará la seguridad con el fin de presentar una propuesta para enfrentar la amenaza transnacional de la droga desde una política de seguridad pública basada en el fortalecimiento de la soberanía.

La evolución histórica, política y cultural del sistema internacional, junto al fenómeno de globalización, han modificado el entorno y relaciones estatales, dando origen a nuevas amenazas y estrategias; por ello se plantea que los estudios de seguridad son “el producto de un legado histórico, cultural y profundamente político”⁸⁷.

La teoría de la seguridad planteada por Barry Buzan explica que la seguridad trata sobre algo que requiere ser asegurado: el Estado, el individuo, el medio ambiente, etc. Si se analiza esta propuesta desde una óptica tradicionalista, se diría que el asegurar el Estado es la mejor manera de proteger otros objetos de referencia, como los individuos o grupos étnicos que en él habitan.

De esta forma, se comienza a hablar de seguridad del Estado, identificándose amenazas externas e internas, asunto que se discutió con más fuerza al término de la Guerra Fría y que la Escuela de Copenhague busca definir a través de su teoría sobre la seguridad. En este sentido, Buzan explica que la noción de seguridad debe ampliarse para incorporar aspectos económicos, políticos, energéticos y tecnológicos, entre otros. La razón para ello: también influyen en la seguridad del Estado. Así, lo que busca

⁸⁷ BUZAN BARRY, HANSEN LENE (2009): *“The Evolution of International Security Studies”*, Cambridge University Press, Nueva York, Estados Unidos, pág. 9. Versión original en inglés: “The product of an historical, cultural, and deeply political legacy”.

construir esta corriente de pensamiento es un concepto de seguridad más dinámico y acorde al entorno en el que se desarrolla.

Hay que destacar que en los estudios sobre seguridad, distintas teorías han intentado definir el concepto. De esta forma, es posible encontrar, por una parte, teorías tradicionalistas que ubican al Estado en el centro del análisis basado en aspectos militares del conflicto; y por otro, aparecen los planteamientos ampliacionistas, que buscan, como su nombre lo dice, ampliar el concepto más allá de lo militar, incorporando otras dimensiones del Estado.

a. La Noción Tradicional de la Seguridad

Hacia la segunda mitad del siglo XX las tradicionales teorías liberal y realista evolucionan en los paradigmas neoliberal y neorrealista, a raíz de la intensificación de la globalización y el fin de la Guerra Fría. Este último conflicto del siglo XX ha sido el gran hito que ha cambiado el marco teórico de los estudios sobre seguridad. A partir de él las relaciones de poder entre los Estados no fueron las mismas, las amenazas cambiaron y el concepto de seguridad comenzó a ampliarse. “Con la Guerra Fría ya historia, el núcleo tradicional de los estudios de seguridad internacional se enfrentó a la simple y devastadora pregunta de cómo sobrevivir en el desmantelamiento pacífico y voluntario del orden bipolar”⁸⁸.

Los paradigmas tradicionales centrados en el Estado comenzaron a ser desafiados con el surgimiento de nuevos actores no estatales y con el cambio en las relaciones de poder. El mundo bipolar había terminado. “La definición de polaridad de la Guerra Fría se basa en los militares teniendo el control, pero también en la convergencia de los sectores militar, político, económico y cultural. A principios de la década de 1990, ya no era evidente que las capacidades militares eran más importantes

⁸⁸ BUZAN BARRY, HANSEN LENE (2009): *The Evolution...*, op. cit., pág 159. Versión original en inglés: “With the Cold War now history, the traditional core of ISS faced the simple and potentially devastating question of how to survive in the face of the peaceful, voluntary dismantling of the bipolar order”.

que las económicas o políticas, ni estaba claro cómo comparar los distintos sectores (...)"⁸⁹.

De esta forma, poco a poco las amenazas internas comenzaron a tener mayor importancia y la seguridad del Estado aparece como un asunto relevante para el sistema internacional, toda vez que los conflictos domésticos derivados del fin de la Guerra Fría amenazan la seguridad mundial. Así, las dinámicas internas cobraron cada vez más importancia, sobre todo que, como consecuencia del proceso de globalización, afectan la seguridad mundial.

El fin de la Guerra Fría, la aparición de las amenazas domésticas, el término de la bipolaridad, las pandemias y la globalización llevaron a distintos académicos a preguntarse si es que se debía ampliar el concepto de seguridad más allá del Estado y la lucha de poder, generando las conocidas teorías ampliacionistas. La razón de esto es que las teorías clásicas no podían por sí mismas responder a los desafíos de la era de post – Guerra Fría.

b. Ampliando el Concepto de Seguridad

En este sentido, hay que destacar que estas propuestas resultan fundamentales para este trabajo de investigación, toda vez que éste busca estudiar una amenaza no tradicional que ataca a la seguridad del Estado tanto en su dimensión doméstica como internacional.

La corriente que dio origen a las propuestas ampliacionistas fue el constructivismo, la que más tarde generó el constructivismo convencional, constructivismo crítico, seguridad humana, post – colonialismo, estudios de seguridad y la Escuela de Copenhague.

⁸⁹ BUZAN BARRY, HANSEN LENE (2009): *The Evolution...*, op. cit., pág 160. Versión original en inglés: "The Cold War definition of polarity has been base on the military having the clear upper hand, but also on a convergence of the military, political, economic and cultural sectors. In the early 1990's, it was no longer obvious that military capabilities were more significant than economic or political ones, nor was it clear how to compare across sectors (...)"

El constructivismo cobró fuerza en los estudios de Relaciones Internacionales y de seguridad en los años 1980 y su importancia radica en el hecho de que sirve de base teórica para Escuela de Copenhague, la que a su vez constituye una importante base teórica para el desarrollo de esta tesis doctoral. Argumentaba que el mundo era una construcción social y se constituía a través de la interacción entre sujetos. De esta forma, el constructivismo, más que enfocarse en las definiciones de seguridad, lo hace en el cómo las perspectivas y prácticas de seguridad emergen. Da, además, especial importancia al entorno, toda vez que las prácticas y perspectivas emergen porque se ha generado un entorno particular. No es lo mismo hablar de seguridad durante la Segunda Guerra Mundial o la Guerra Fría o en el siglo XXI. “Los constructivistas trabajan desde la premisa que es mejor centrarse en cómo se da significado a la seguridad dentro de estos contextos y en analizar las implicancias que esto tiene para la práctica política”⁹⁰.

Esta corriente de pensamiento enfatiza que la seguridad es una negociación entre los líderes políticos y las distintas audiencias domésticas, y a su vez, una contestación entre distintos actores que elaboran diferentes visiones de sus valores y de cómo deberían actuar. Esta negociación y contestación se da en un contexto, y es ese contexto el que influencia la respuesta de los actores.

De esta forma, Paul Williams explica que los “constructivistas comparten la creencia que la seguridad es una construcción social que significa cosas diferentes en diferentes contextos”.

“La seguridad también es vista como lugar de negociación y contestación, en la que los actores compiten para definir la identidad y los valores de un grupo particular de manera que proporciona las bases para la acción política. Identidad y normas se consideran fundamentales para el estudio de la seguridad, ambas proveen los límites de la acción política viable y legítima”⁹¹.

⁹⁰ WILLIAMS, PAUL D. (2013): *“Security Studies. An Introduction”*, Routledge, Abingdon, Oxon, Reino Unido, pág. 67. Versión original en inglés: “Constructivists work from the premise that we would do better to focus on how security is given meaning within these contexts and analyze the implications this has for political practice”.

⁹¹ WILLIAMS, PAUL D. (2013): *Security Studies...*, op. cit., pág 71. Versión original en inglés: “Constructivists share a belief that security is a social construction, meaning different things in different

De esta forma, las teorías constructivistas comienzan a incorporar otros aspectos del Estado al debate sobre la seguridad. Profundizan en las características del Estado incorporando asuntos domésticos que pudieran afectar a su seguridad, además de ampliar este concepto.

Resulta relevante el aporte del constructivismo a esta investigación, toda vez que se comparte la idea de que tanto el concepto de Estado como el de seguridad se construyen de acuerdo a la evolución que va teniendo el entorno en el que se desarrollan, lo que se puede apreciar en el capítulo 1, donde se muestra la evolución que ha tenido la noción de Estado de acuerdo a los cambios en el sistema internacional.

Lo anterior también se aplica a la noción de seguridad, toda vez que esta avanza junto al desarrollo del Estado y sus dilemas. No es lo mismo la seguridad entendida en el contexto de las guerras mundiales que en el del siglo XXI, el que ha estado marcado por la amenaza del terrorismo internacional, ni menos en el contexto del tráfico de drogas que amenaza al cono sur de América Latina.

La seguridad no puede ser separada de la noción de Estado. Por una parte, es su objeto de referencia, y por otro genera el entorno donde se construye el concepto. Tampoco puede ser separada de la acción política. Cuando un asunto es definido como materia de seguridad se desencadena un proceso de toma de decisiones políticas que llevan a generar una acción estratégica para enfrentar la amenaza. De esta forma, Estado, seguridad y política son conceptos que van juntos.

Los esfuerzos por ampliar la noción de seguridad son una base teórica importante para esta investigación, toda vez que ella apunta a los desafíos de seguridad del siglo XXI y en especial a las nuevas amenazas transnacionales que surgen con fuerza después de la Guerra Fría.

De esta forma, la sociedad no es la suma de los individuos ni es tampoco sinónimo de Estado. La sociedad es un complejo conjunto de prácticas que designan al

contexts. Security is also seen as site of negotiation and contestation, in which actors compete to define the identity and values of a particular group in such a way as to provide foundation for political action. Identity and norms are seen as central to the study of security, together providing the limits for feasible and legitimate political action”.



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
MADRID



FUNDACIÓN
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

objeto que debe ser asegurado, las amenazas de las cuales debe ser asegurado y las respuestas apropiadas a estas amenazas. En un mundo interconectado donde las amenazas transnacionales ocupan gran parte de la agenda de seguridad de los países, se requiere un nuevo concepto de seguridad, más amplio.



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
MADRID



FUNDACIÓN
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

IV. CONTEXTO INTERNACIONAL Y REGIONAL



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
MADRID



FUNDACIÓN
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

4. EL NARCOTRÁFICO COMO PROBLEMA INTERNACIONAL Y REGIONAL LATINOAMERICANO

AMÉRICA LATINA, A DIFERENCIA DE OTRAS zonas del mundo, se caracteriza por ser una zona pacífica si se mira con una óptica realista. No existen amenazas militares de un Estado con otro. Sin embargo, si se analiza la seguridad de la región desde una perspectiva amplia, la situación es muy distinta.

La alta peligrosidad de las amenazas transnacionales ha generado un dilema de seguridad que requiere una visión amplia y multidimensional. Honduras, El Salvador y Guatemala, junto a Venezuela, forman el triángulo dorado de la inseguridad, donde los grupos del crimen organizado y del narcotráfico han elevado las tasas de homicidios hasta llegar a niveles críticos.

Centroamérica, América del Sur y el Cono Sur, se han visto frecuentemente afectados por este tipo de amenazas, siendo el narcotráfico y la violencia provocada por este la más notoria.

En este sentido, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, publica anualmente un informe mundial sobre drogas y un monitoreo del cultivo de sus materias primas. Destacan en estos informes, la producción de coca en Bolivia,

Colombia y Perú, donde se ha podido apreciar un importante incremento con respecto al cultivo del arbusto de la coca. Además, en cuanto al tráfico, destaca la posición que está ocupando Chile como país de tránsito.

De esta forma, las amenazas que afectan a la región están cada vez menos relacionadas con los conflictos tradicionales derivados de la Guerra Fría y cada vez más cerca de los dilemas transnacionales generadas por la globalización. Sin embargo, hay que destacar que si bien existen nuevas amenazas y actores en el sistema internacional, el Estado sigue siendo el actor principal. Como explica Raúl Benítez Manaut, lo que sucede es que “se amplía el rango de los actores responsables de perjudicar la seguridad: actores no estatales y causas económicas y sociales. También provocan inseguridad factores no voluntarios, como las catástrofes naturales y de salud”⁹².

Asuntos importantes al momento de analizar estos nuevos fenómenos de seguridad en América Latina son las vulnerabilidades domésticas y la debilidad institucional de algunos Estados. La falta de consolidación institucional en los Estados de la región ha llevado a que grupos criminales se instalen en los distintos países latinoamericanos, generando inseguridad. En este sentido, Francisco Rojas Aravena explica que “la debilidad o incluso la falta de presencia estatal es el factor principal y el mayor incentivo para que grupos ilegales ocupen parte de un territorio soberano y generen zonas sin ley”⁹³.

En América Latina es posible identificar vulnerabilidades y amenazas, así como la estrecha relación entre ellas a través de los distintos dilemas transnacionales que en ella se desarrollan. Narcotráfico, crimen organizado, terrorismo y migraciones, entre otras, vienen a demostrar cómo las vulnerabilidades del Estado generan el entorno propicio para que éstas se desarrollen.

⁹² RAÚL BENÍTEZ MANAUT: *“Defensa y Seguridad Hemisférica hacia el Siglo XXI: El Desafío de la Cooperación Multinacional”*, en: *“Seguridad Hemisférica. Debates y Desafíos”*, Cuadernos de Norteamérica No.4, CISAN – UNAM, México, 2004, pág. 14.

⁹³ BODEMER KLAUS, ROJAS ARAVENA FRANCISCO (2005): *“La Seguridad en las Américas: Nuevos y Viejos Desafíos”*, Iberoamericana, Madrid, España, pág. 223.

Allí el narcotráfico aparece como amenaza principal. De acuerdo a los informes sobre cultivo de hoja de coca, la región contiene a los principales países productores de este arbusto y sus derivados (cocaína y pasta base). Además, el consumo de drogas en los Estados latinoamericanos ha permitido el aumento del tráfico y las debilidades institucionales de las naciones han fomentado el desarrollo de dichos productos.

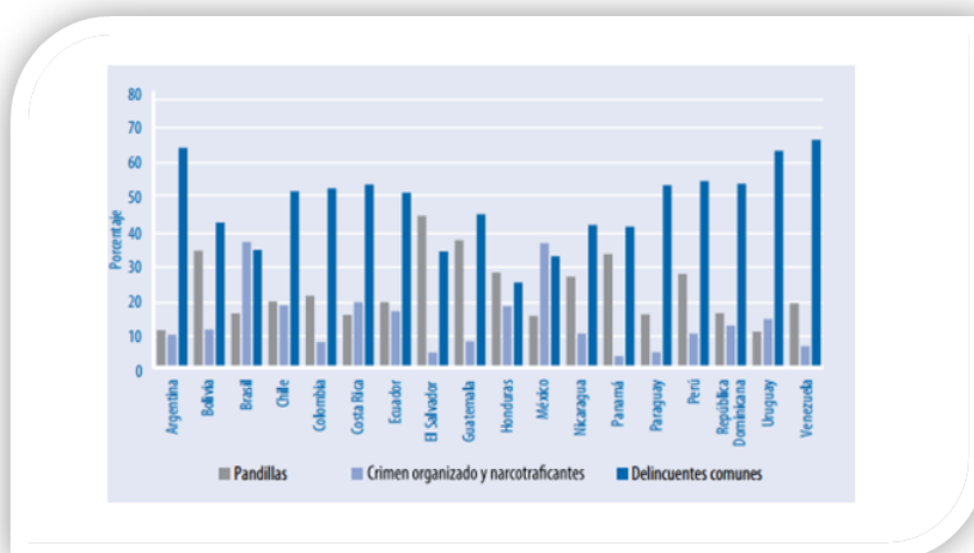
Pero el crimen organizado va más allá de las bandas del narco. Diversas pandillas han crecido en los países centroamericanos, desestabilizando a sus Estados y dejando en evidencia el crítico estado de los riesgos estructurales.

A. DIMENSIÓN INTERNACIONAL DEL TRÁFICO DE DROGAS LATINOAMERICANO

La agenda de seguridad en América Latina es muy compleja. Antiguos conflictos territoriales conviven con fenómenos transnacionales, mientras ambos se nutren de las debilidades estatales.

En el Informe Regional de Desarrollo Humano 2013 – 2014 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: Diagnóstico y Propuestas para América Latina”, se identificaron tres grupos de delitos que amenazan la seguridad de la región: pandillas, crimen organizado y narcotráfico, y delitos comunes.

Figura No. 10: Principal Amenaza a la Seguridad según los Ciudadanos, América Latina 2012



Fuente: PROGRAMA NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO HUMANO: Informe Regional de Desarrollo Humano 2013 – 2014, Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: Diagnóstico y propuestas para América Latina, pág. 76.

En este sentido, hay que destacar que el punto débil de América Latina es la inseguridad derivada de la violencia de las bandas del crimen organizado y común, lo que ha aumentado en un 11% la tasa de homicidios. En este sentido, el informe mencionado detalla que en una década han muerto más de 1 millón de personas a raíz del crimen.

El PNUD explica que las amenazas a la seguridad se dan en un contexto de vulnerabilidad social, económica e institucional que genera factores de riesgo y un entorno propicio para el desarrollo del crimen. Además afirma que, “la explicación del aumento de la violencia y del delito es multidimensional”⁹⁴, con ello apunta a que la violencia derivada de amenazas transnacionales que no responden a la lógica tradicional

⁹⁴ PROGRAMA NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO HUMANO: “Informe Regional de Desarrollo Humano 2013 – 2014, Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: Diagnóstico y propuestas para América Latina”, noviembre 2013, pág.7.

de la seguridad, sino que más bien responden a un contexto de debilidad estatal marcado por una vulnerabilidad institucional y social, donde las pandillas han ganado territorio al Estado. En este sentido, hay que destacar que la seguridad es un bien público, y como ello, el Estado tiene la responsabilidad de proveerla, cosa que se hace más difícil en un contexto de debilidad institucional. De esta forma, es posible afirmar que, a problemas multidimensionales, respuestas interagenciales.

El PNUD afirma que “cuando la delincuencia organizada llega a permear profundamente la dinámica de las comunidades, se requiere que los Estados restablezcan el control territorial y fortalezcan la institucionalidad local, incluido el aparato de seguridad pública”⁹⁵, lo que apunta al objetivo de esta tesis, la que busca demostrar la relación entre narcotráfico –como actividad derivada del crimen transnacional- y la soberanía efectiva –entendida como la presencia del Estado a través del fortalecimiento de sus cuatro dimensiones-, lo que puede hacerse con una política de fortalecimiento de la soberanía efectiva que lleve al Estado a ejercer una presencia fuerte en la totalidad de su territorio.

Con respecto a los fenómenos que amenazan la seguridad de Latinoamérica y de acuerdo a la V Conferencia Ministerial de Defensa, realizada en Santiago de Chile en el año 2002 y en concordancia a lo acordado en la Conferencia Especial sobre Seguridad, realizada en México en 2003, es posible identificar las siguientes amenazas de acuerdo a cada subregión:

⁹⁵ PROGRAMA NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO HUMANO: *Informe Regional...*, op. cit., pág. 14.

Figura No. 11: Principales Amenazas para América Latina

MERCOSUR	PAÍSES ANDINOS	CENTROAMÉRICA	CARIBE
Narcotráfico	Narcotráfico	Narcotráfico	Narcotráfico
Terrorismo	Terrorismo	Terrorismo	Terrorismo
Tráfico de Armas	Pobreza y carencias Sociales	Medio Ambiente y Desastres Naturales	Pobreza y Carencias Sociales
Crimen Organizado	Guerillas y Grupos Subversivos	Crimen Organizado	Medio Ambiente y Desastres Naturales
Medio Ambiente y Desastres Naturales	Tráfico de Armas	Pobreza y Carencias Sociales	Tráfico de Armas
Pobreza y Carencia Sociales	Crimen Organizado	Tráfico de Armas	Crimen Organizado
Guerillas y Grupos Subversivos	Medio Ambiente y Desastres Naturales	Guerillas y Grupos Subversivos	...

Fuente: Bodemer, Klaus y Rojas Aravena, Francisco (2005): "La Seguridad en las Américas: Nuevos y Viejos Desafíos", Iberoamericana, Madrid, España, pág. 218.

De la figura anterior, cabe destacar las principales amenazas de los países andinos, toda vez que esta tesis doctoral busca estudiar el caso de narcotráfico en la frontera norte de Chile. Chile limita al norte con Perú y Bolivia, dos de los tres grandes productores de cocaína del mundo, y quienes, aprovechando una frontera porosa, estarían traficando la droga a través de él.

El tráfico de drogas es una amenaza importante para la región y el mundo, ya que en torno a ella no solo se genera violencia que afecta directamente a la población, sino que también existen vínculos con pandillas a nivel internacional, así como todos los problemas derivados del consumo de dichas sustancias. En este sentido, esta amenaza aparece como un conflicto integral que involucra distintos aspectos del Estado, y por ello se propone una política de seguridad interagencial que apunte al control de esta amenaza desde una dimensión doméstica, la que sin duda deberá integrarse con una política de seguridad internacional basada en la cooperación multilateral.

a. El Narcotráfico: Una Actividad del Crimen Organizado Transnacional

El crimen organizado transnacional se definió como una nueva amenaza tras el fin de la Guerra Fría. A comienzos de los años noventa, organismos internacionales, junto con la principal potencia vencedora de dicho conflicto ideológico, lo identificaron como materia de seguridad. Una de las actividades que este tipo de organización realiza es el tráfico de drogas, negocio ilícito que afecta con su violencia a diversas naciones de América Latina.

En 1993, la Casa Blanca, en su Presidential Decision Directive – 14, del 3 de noviembre, afirmaba que “el flagelo de los narcóticos está dañando gravemente el tejido social de nuestra sociedad y el de muchas naciones, incluyendo aquellos en los que las drogas son cultivadas y procesadas”⁹⁶.

Un año después, Naciones Unidas en su Declaración Política de Nápoles y Plan de Acción Global contra el Crimen Organizado Transnacional, del 23 de diciembre de 1994, reconoce que “la creciente amenaza del crimen organizado, con su corrupción altamente desestabilizadora de las instituciones sociales, económicas y políticas fundamentales, representa un desafío que demanda una mayor y efectiva cooperación internacional”⁹⁷.

Siguiendo esta misma línea, la administración Clinton en la Presidential Decision Directive – 42, de octubre de 1995, definió al crimen organizado transnacional y sus distintas actividades como una amenaza para la paz y libertad mundiales, toda vez que mina las democracias débiles y amenaza los esfuerzos por construir un mundo seguro.

⁹⁶ LA CASA BLANCA: *Presidential Decision Directive 14, 3 de Noviembre de 1993*. Versión original en inglés: “The scourge of illegal narcotic is severely damaging the social fabric of our society and those of many nations, including those where the drugs are grown and processed”.

⁹⁷ ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS: *RES 49/159 Declaración Política de Nápoles y Plan de Acción Global contra el Crimen Organizado Transnacional, 23 de Diciembre de 1994*. Versión original en Inglés: “The growing threat of organized crime, with its highly destabilizing and corrupting influence on fundamental social, economic and political institutions, represents a challenge demanding increased and more effective international cooperation”.

En dicha Directiva Presidencial, se declara que “el crecimiento de las comunicaciones y el transporte internacional ha dado lugar a muchos beneficios. Ha acercado al mundo. Por desgracia, también ha facilitado elementos criminales que no solo amenazan su propio país o región. La escala y extensión de las actividades del crimen organizado internacional se ha convertido en algo complejo, global y amenazante”⁹⁸.

Se definió también a estas organizaciones como “*criminal enterprises*”, las que dentro de sus actividades incluyen la compra y venta de narcóticos.

Una vez definida la amenaza, es necesario preguntarse qué se entiende por crimen organizado transnacional. Paul Williams lo define como: “organizaciones o actividades criminales que cruzan las fronteras nacionales y, por lo tanto, involucran territorios y legislación de al menos dos Estados”⁹⁹. Explica además que las fronteras pueden ser cruzadas por los criminales, por los productos que trafican, o por actividades ilícitas, las que en su mayoría corresponden al lavado de dineros o activos.

Además, hay que destacar que el crimen organizado puede ser entendido de dos formas: (i) en términos de las organizaciones criminales, y (ii) en términos de las actividades ilícitas que realizan.

De esta forma, y entendiéndolo en términos de las actividades ilícitas que realizan, el narcotráfico se identifica como crimen organizado transnacional. Son organizaciones y/o actividades criminales que atraviesan las fronteras involucrando la legislación de más de un Estado. Además, puede ser definido en términos de la actividad ilícita que realiza. Por ello, es que se plantea al narcotráfico como una actividad de las organizaciones del crimen transnacional.

⁹⁸ LA CASA BLANCA, *Presidential Decision Directive 42*, octubre de 1995. Versión original en inglés: “The growth in international communications and transportation has resulted in many benefits. It has brought the world close together. Unfortunately, it has also facilitated criminal elements so that they no longer threaten just their own country or region. The scale and extend of international organized criminal activities has become complex, global and threatening”.

⁹⁹ WILLIAMS, PAUL D. (2013): *Security Studies...*, op. cit., pág. 507.

Es relevante considerar que las bandas del crimen ven en la ilegalidad la continuación de su negocio por otros medios, su objetivo final es aumentar sus ganancias, para lo cual utilizan la corrupción y la violencia. “Las empresas criminales suelen ser pragmáticas, no ideológicas, intentan influir en la política sólo para proteger sus actividades ilícitas, y, en general, usan la violencia de una manera selectiva y discriminada”¹⁰⁰.

Como se mencionó anteriormente, una de las actividades mediante la cual las bandas del crimen organizado buscan maximizar sus ganancias es el tráfico de drogas, siendo estas el bien ilegal transado más importante. De acuerdo al informe mundial de Drogas de Naciones Unidas de 2011, 210 millones de personas consumían algún tipo de droga y cerca de 200.000 murieron a causa de ello. En ese mismo informe, se identificó cuatro mercados: cánnabis, anfetaminas de tipo estimulante, cocaína y heroína. De ellos, el mercado de la coca fue considerado el más violento, llegando a destinos como Europa central y oriental, África, y Estados Unidos, alcanzando cifras cercanas a los US\$ 40 billones en Estados Unidos y un poco más de US\$ 30 billones en Europa. Al ser un negocio tan lucrativo, las distintas organizaciones tienen que lavar el dinero, siendo este un proceso esencial para el negocio.

La respuesta frente a esta amenaza es problemática; al operar a través de las fronteras y responder a las lógicas económicas más que a ideológicas, el dilema de seguridad es complejo. Por ello, se requiere de una cooperación internacional importante, así como de un esfuerzo de todas las agencias del gobierno que permita resguardar la seguridad.

¹⁰⁰ WILLIAMS, PAUL D. (2013): *Security Studies...*, op. cit., pág. 507.

b. Narcotráfico: De Ideas y Realidad

El narcotráfico es la actividad más rentable que produce el crimen organizado además de compartir con éste sus principales características, posee también ciertas particularidades, las que Jorge Chabat presenta de la siguiente manera¹⁰¹:

- a) Es un fenómeno global que afecta de distinta manera a cada Estado.
- b) Es un delito en que víctima y victimario están de acuerdo.
- c) Aún no existe un criterio claro de éxito para combatirlo.
- d) Las cifras de producción y ganancias son poco confiables.
- e) Es un delito creado hace aproximadamente un siglo cuando la comunidad de Estados lo declara ilegal.
- f) Una delgada línea separa la falta de voluntad de la falta de capacidad del Estado para combatirlo.
- g) Tiene una capacidad de acumulación de riqueza sin precedentes.

El narcotráfico nace, crece y se desarrolla a través de una estrecha relación con el Estado, la que se presenta en tres ámbitos: confrontación, corrupción y coexistencia. En un primer momento, cuando empieza su formación y comienza a ganar poder, el narco busca un equilibrio en su relación con el Estado. Sin embargo, el aumento de poder hace que este equilibrio se rompa, desafiándolo y generando la confrontación.

Al producirse un desbalance entre narco y Estado, la confrontación no es la manera más funcional para que ambos se relacionen. El conflicto nunca es bueno para el negocio, se requiere de una relación de equilibrio donde las bandas tengan la suficiente influencia para ocupar los vacíos estatales y mantener el statu quo que permita su desarrollo.

En este statu quo, el narco comienza a extender sus redes, construyendo una relación con el Estado basada en la corrupción. “No son los cañonazos lanzados por

¹⁰¹ Vid. CHABAT, JORGE: *“Narcotráfico y Estado: El Discreto Encanto de la Corrupción”*, Letras Libres, septiembre, 2015.

bazucas los que le dan poder al narcotráfico, sino los cañonazos de cincuenta mil pesos (o dólares)”¹⁰². La relación entre Estado y narco se complejiza una vez instalada la corrupción.

En un comienzo se paga para que la policía mire para el lado cuando pasa un cargamento de drogas; luego, cuando el negocio es más fuerte, se paga para no ser detenido y para afectar el negocio de bandas rivales. En este punto, el Estado trabaja para el narco y se caracteriza por ser eficiente en todas las áreas menos en perseguir la droga. Se transforma en el mejor escenario para el tráfico, gracias a la ineficacia del Estado en sus demás tareas, el negocio puede crecer y aumentar sus ganancias de manera exponencial.

Hay que destacar que el narco no busca la desaparición del Estado, al contrario, un gobierno estable que funcione relativamente bien y que sea discretamente corruptible es bastante útil para su desarrollo. Requiere de un Estado estable, con ciertos vacíos institucionales que le permitan ocupar los espacios donde el Estado está ausente, para así operar y al mismo tiempo comprar seguridad que le permita vender y contrabandear sus productos.

El deterioro del Estado a niveles críticos no es el mejor escenario para el narcotráfico, los altos niveles de inseguridad y bajos índices de calidad institucional llaman la atención nacional e internacional, generando demasiada visibilidad que afecta la comercialización de la droga.

Una vez instalada la corrupción y superada la confrontación, se alcanza un equilibrio entre narco y Estado, produciéndose una relación basada en la coexistencia pacífica. En este punto, el narco se ha infiltrado en las instituciones a tal nivel que el Estado no combate de manera suficiente el tráfico de drogas y permite el crecimiento del negocio. Las razones por las que no se combate el tráfico son tres: corrupción (organizaciones del narco pagan por su seguridad), incapacidad del Estado (el Estado es superado por las organizaciones del narcotráfico que han debilitado el Estado de derecho) o conveniencia (no conviene combatir el tráfico de drogas).

¹⁰² CHABAT, JORGE: *Narcotráfico y Estado...*, op. cit., pág. 15.

El negocio de la droga es millonario y sus beneficios económicos son de tal magnitud que muchas veces los mismos Estados no toman acciones para frenar a las bandas con tal de mantener los incentivos que entrega la droga. El aumento del valor de un kilo de droga en los distintos mercados mundiales es exponencial, si en Colombia este apenas supera los US\$ 2.000, en Estados Unidos puede llegar a US\$ 17.000 y en Europa hasta US\$ 57.000¹⁰³. Cuando el Estado es incapaz de cumplir el papel de proveedor de bienes y servicios, el narco aparece como un actor económico importante, toda vez que genera empleo, construye infraestructura y blanquea gran cantidad de dinero que se queda en el país. Por ello es que para muchos países no es conveniente combatir el tráfico de drogas, incluso en ciertas zonas se crea un culto al narco, donde las personas se rinden frente a estos grupos y se desarrolla una cultura en torno a este negocio ilegal, derivada de los beneficios que otorga a las poblaciones más pobres donde el Estado no está presente.

Esta relación de coexistencia pacífica muchas veces es tan fuerte que resulta difícil definir si el “no combatir las drogas” es una decisión motivada por la corrupción o es resultado de la falta de capacidad. El efecto de goteo en la economía local y la participación del narco en obras de beneficio hacen aún más difícil la distinción. “Para todos los efectos prácticos, el narcotráfico es, en muchos países, el prestamista de última instancia”¹⁰⁴.

Es importante destacar que, pese a que el narcotráfico funciona sobre la base de una relación con el Estado, no tiene un objetivo ideológico, sino económico. Las bandas del narco buscan controlar no para conseguir poder político, sino que para poder incrementar su negocio. La notoriedad no es buena, genera dudas y medidas de contingencia. Por ello es que la violencia no es parte central del negocio, sino que aparece como un instrumento para asegurar las ventas y el mercado.

El narco genera violencia, pero esta debe ser controlada para evitar las primeras planas de la prensa. Sin embargo, la violencia aumenta cuando se produce un

¹⁰³ Vid. OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LAS DROGAS Y EL DELITO “*Colombia: Monitoreo de Cultivos de Coca 2015*”, Julio 2016.

¹⁰⁴ CHABAT, JORGE: *Narcotráfico y Estado...*, op. cit., pág. 16.

reacomodo entre las bandas, especialmente cuando los grupos luchan por el control de un territorio y operan como un Estado dentro de otro Estado.

En cuanto a la seguridad pública, el narcotráfico genera diversos fenómenos. Por un lado aumenta la delincuencia a raíz del microtráfico, y por otro, el aumento de los homicidios y enfrentamientos entre las bandas, en el marco de la lucha entre los grandes carteles por el territorio.

Resulta relevante destacar que la relación con el Estado que permite al narcotráfico crecer, se desarrolla, según Peter Lupsha, en tres etapas¹⁰⁵:

1. Predatoria: bandas sin conexión política ni poder para comprar autoridades. Son grupos callejeros que pueden ser fácilmente controlados por el Estado como cualquier delito común.
2. Parasitaria: Las bandas interactúan con el Estado y han logrado comprar a una parte de este. El negocio funciona de manera estable pero narco y Estado son entidades distintas.
3. Simbiótica: el narcotráfico, como actividad del crimen organizado se ha apoderado del Estado, el que enfrenta problemas de legitimidad interna y externa. Por corrupción o conveniencia, el Estado no combate al narco.

El narcotráfico, como principal negocio ilegal, se refiere a los fenómenos de producción y distribución, tráfico internacional y consumo de drogas, pero también a la violencia que rodea esta actividad.

Estos fenómenos en su interacción con el Estado generan amenazas a la seguridad de la nación. En aquellos países donde existe debilidad estructural, esta se relaciona con un proceso de consolidación de Estado deficiente, lo que genera focos de inestabilidad interna que aumentan las vulnerabilidades, dejando al Estado como presa fácil de las amenazas globales.

¹⁰⁵ Vid. LUPSHA, PETER: *"Transnational Organized Crime v/s The Nation-State, Transnational Organized Crime, Vol. 2, No. 1, Primavera 1996.*

Además, la falta de estructura genera un bajo grado de desarrollo económico que da aún más espacio para el desarrollo del negocio de la droga. Esto amenaza fuertemente la soberanía del Estado, toda vez que las bandas del narco ocupan el territorio y se transforman en una amenaza para la seguridad.

La vinculación del narcotráfico con la seguridad es muy antigua. Se generan actividades delictuales en torno al tráfico de drogas, ya que al no estar este regulado por mecanismos institucionales, carece de estructura legítima que defina el negocio. En este sentido, se pueden identificar distintos tipos de violencia asociada a las drogas:

1. Delito común llevado a cabo por adictos con el fin de conseguir la droga.
2. Delitos provocados por personas bajo los efectos de las drogas.
3. Enfrentamientos entre productores y fuerzas policiales que buscan detener el tráfico.
4. Enfrentamiento entre bandas rivales que buscan controlar el negocio y el territorio.

Considerando lo anterior, para poder definir una política orientada a la seguridad, es necesario identificar en qué nivel se ubica la violencia, si a nivel de consumo, tráfico entre bandas o contra el Estado.

Como muchas veces la violencia se ubica en distintos niveles al mismo tiempo, es necesario plantear una política integral que apunte a recuperar lo que ha ganado el narcotráfico. En este sentido, un aspecto a tener en cuenta al momento de proponer una estrategia de combate es la corrupción. Es el poder corruptor del narco lo que desvía el interés de la policía, Fuerzas Armadas y otras instituciones. Este aspecto es de gran importancia, ya que es lo que mina las instituciones, debilita al Estado y aumenta las vulnerabilidades de este frente a las distintas amenazas.

Considerando este análisis sobre el concepto de narcotráfico, resulta relevante para esta tesis doctoral definir lo que se entenderá como la amenaza del tráfico de drogas. En este sentido, conceptos como Estado, corrupción, violencia, territorio y poder son fundamentales para definir lo que se entenderá como narcotráfico.

De esta forma, es posible afirmar que el tráfico de drogas es una actividad del crimen organizado sin fin ideológico y orientado a maximizar la riqueza. Nace, crece y se desarrolla a partir de una estrecha relación con el Estado, donde la corrupción, violencia y poder son herramientas para instalarse y dominar un territorio.

Diversos son los Estados latinoamericanos que presentan procesos de consolidación débiles y muchas veces inconclusos, lo que ha aumentado los vacíos institucionales en la región, generando un espacio para la producción, consumo y tráfico de drogas. En este contexto, Bruce Bagley identificó ocho tendencias clave¹⁰⁶:

1. Globalización del consumo de drogas.
2. Victorias parciales y consecuencias no intencionadas de la guerra contra las drogas.
3. Proliferación de las áreas de cultivo y las rutas del tráfico.
4. Dispersión y fragmentación de grupos del crimen organizado ligados al tráfico de sustancias.
5. Fracasos de las reformas políticas y los esfuerzos de consolidación del Estado.
6. Fracaso de políticas internas para el control de drogas en Estados Unidos.
7. Ineficacia de las políticas regionales.
8. El apoyo a las alternativas para reducir daños, descriminalización y legalización.

El fenómeno de la globalización ha hecho que el mercado de la droga tenga alcance mundial. Asia y América Latina se caracterizan por ser regiones productoras de estupefacientes, mientras que Estados Unidos y Europa son zonas consumidoras. Lo anterior ha hecho que proliferen en el mundo las rutas de tráfico, las que pasan prácticamente por todas las naciones.

¹⁰⁶ BAGLEY, BRUCE: "Narcotráfico y Crimen Organizado en Las Américas: Principales Tendencias en el Siglo XXI" en *El Narcotráfico y su Combate: Sus Efectos sobre las Relaciones Internacionales*, en MAIHOLD, GÜNTHER y JOST, STEFAN (Eds), Konrad Adenauer, Cátedra Guillermo y Alejandro Humboldt y Editores e Impresores Profesionales EDIMPRO, México, 2014, pág. 23.

Es relevante destacar que en la cadena de producción, la cocaína presenta una particularidad. Debido a que la hoja de coca requiere de cierto clima, altura y suelo, solo puede ser cultivada en algunas zonas de la región andina de Sudamérica, las que han exportado el negocio de la droga a otros países, aumentando sus niveles de violencia e inseguridad. México es un claro ejemplo de lo anterior.

El siguiente mapa muestra cómo el mercado de la coca se ha globalizado.

Figura No. 12 Flujos Globales de Cocaína



Fuente: Informe Mundial de Drogas 2016, Oficina de Naciones Unidas para las Drogas y el Delito.

B. DIMENSIÓN REGIONAL: EL TRAFICO DE DROGAS EN AMÉRICA LATINA

A mediados del siglo XIX, Perú y Bolivia eran los principales proveedores de hoja de coca y cocaína refinada a Estados Unidos, Europa y el resto del mundo. A causa de la guerra contra la droga en la zona sur de la región andina, la producción y cultivo

de coca se trasladó a Colombia, quien en los 2000 ya era el primer productor mundial de esta droga.

Un efecto inesperado del combate contra el narcotráfico en Colombia fue la militarización del negocio de la coca por parte de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y las guerrillas, lo que aumentó instantáneamente los niveles de violencia.

El aumento de la inseguridad hizo que Estados Unidos junto al gobierno colombiano aplicaran en ese país el “Plan Colombia”, lo que unido a la política de seguridad democrática instaurada por la administración de Álvaro Uribe, trasladó nuevamente hacia Perú y Bolivia la producción y cultivo; mientras que la violencia se movió hacia México y Centroamérica.

Se generó así el conocido efecto globo o “balloon”, que apunta a que cuando se presiona una zona, la actividad se traslada a otra, justamente lo que pasa en América Latina. Primero fueron Perú y Bolivia, luego Colombia, y nuevamente Perú y Bolivia. Con los índices de violencia sucede lo mismo, de Colombia se trasladó a México, y cuando la presión en México es mucha, se mueve a Guatemala y Honduras.

Consecuencia del efecto globo y del fenómeno de globalización es la proliferación de las áreas de cultivo y rutas de tráfico, los que junto con cambiar su ubicación geográfica se multiplicaron. Venezuela y Ecuador aparecieron como nuevos territorios de tráfico, operando como trampolín para el contrabando que pasa por el Caribe. Uno de los principales problemas es que mientras las bandas superan su proceso de adaptación, más y más países se contagian con la violencia derivada del proceso.

Así como se han dispersado las áreas de cultivo, lo han hecho también las organizaciones de traficantes, las que han generado una variedad de tipos de intermediarios. Las asociaciones de campesinos productores de hoja de coca se han asociado a bandas criminales y a guerrilleros, generando un círculo vicioso de violencia en torno a la droga.

En esta dinámica, es necesario considerar el llamado efecto cucaracha¹⁰⁷, el que apunta a la dispersión de los grupos criminales hacia otros países y regiones con el objeto de no ser detectados.

En este contexto, resulta relevante destacar cómo el Estado influye en la forma y tipo de crimen organizado que se desarrolla. El crimen organizado en general y sus distintas actividades ilícitas en particular dependen del Estado para subsistir; es este el que genera las condiciones para su desarrollo.

Específicamente en América Latina, la transición de los regímenes autoritarios a democráticos generó procesos de consolidación de Estado débiles, dejando diversos vacíos institucionales, lo que combinado a la falta de oportunidades se ha transformado en el espacio perfecto para las bandas.

En este sentido, una de las críticas que se han hecho al combate de las drogas, es el fracaso de las políticas de control de Estados Unidos y otros países de América Latina. Se critica que estas apuntan a controlar la oferta sin considerar la demanda. “Las políticas prohibicionistas basadas en la represión de la producción y de interdicción al tráfico y a la distribución, así como la criminalización del consumo, no han producido los resultados esperados. Estamos más lejos que nunca del objetivo proclamado de erradicación de las drogas”¹⁰⁸.

Debido al fracaso de la guerra contra las drogas, han surgido distintas alternativas para combatir esta amenaza. Una de ellas ha sido el debate sobre la legalización, el que a nivel regional ha estado liderado por la Organización de Estados Americanos (OEA).

El narcotráfico aparece como el principal problema de la historia reciente de América Latina. Durante los primeros años del nuevo milenio, prácticamente todos los

¹⁰⁷ El término efecto cucaracha apunta a la diseminación de las bandas criminales cuando se presion la zona donde están ubicadas. Con esto se hace una analogía a lo que sucede con las cucarachas cuando se esparcen por un lugar para evitar ser atacadas.

¹⁰⁸ COMISIÓN LATINOAMERICANA SOBRE DROGAS Y DEMOCRACIA: “Drogas y Democracia: Hacia un Cambio de Paradigma”, 2009.

países de la región han incluido en sus agendas de seguridad la lucha contra las drogas, con más o menos intensidad.

Por mucho tiempo el tráfico de drogas fue tratado como un tema de salud pública o de delincuencia, sin embargo, hace unos años aparece como un problema de seguridad nacional. Este cambio ha hecho que los Estados tengan una mirada integral sobre él. No basta una política meramente de seguridad, sino que también se debe considerar el aspecto institucional, económico y social, entre otros, además de requerirse de una fuerte cooperación internacional. La contención interna es solo parte de la solución. En este sentido, “se puede afirmar que el narcotráfico se presenta como un nuevo y complejo problema político que padece la región latinoamericana”¹⁰⁹.

El narcotráfico, a diferencia de otras amenazas no tradicionales como el terrorismo, tiene un fin netamente económico y se caracteriza por no tener afinidad política ni ideología que lo defina. En este sentido, su principal objetivo es maximizar sus ganancias, para lo cual requiere de un marco legal, social y moral que lo lleva a recurrir a la extorsión y corrupción. “En diversas naciones de la región el fenómeno del narcotráfico emerge como una expresión medular del rumbo de las economías, y de una u otra manera ha impactado por su fuerza económica a determinadas esferas del poder político latinoamericano”¹¹⁰. Toda la cadena de la droga está presente en las Américas.

En la estructura del narcotráfico latinoamericano existen distintos grupos que se complementan. Solo en la cadena de distribución se encuentran, junto a las empresas criminales, pequeñas unidades que venden la droga. La conexión entre ambas la realizan las redes clandestinas, a través de las cuales las empresas venden la droga a las unidades pequeñas, las que a su vez venden las sustancias a las personas.

El tráfico de drogas en América Latina aparece como un proceso económico y social que irrumpe con gran fuerza y violencia en el ámbito socioeconómico y político de los distintos países de la región a partir de la década de los ´80. De la mano de los

¹⁰⁹ SANTANA, ADALBERTO (2004): *“El Narcotráfico en América Latina”, Siglo XXI Editores, México, pág. 8.*

¹¹⁰ *Ibíd*em, pág. 9.

grandes carteles colombianos, se masifica en esos años el consumo y demanda mundial de drogas.

El consumo masivo de estas sustancias en América Latina comenzó en la década de los '70 con la marihuana, pero se expandió rápidamente hacia la cocaína durante los '80, década en que comenzaron a proliferar las organizaciones criminales transnacionales dedicadas a la venta y exportación de esta droga. Tal es el punto de partida del problema social que significan las drogas.

En un comienzo, la demanda por este bien ilegal estaba asociada a un gran poder adquisitivo, por lo que fueron las naciones más desarrolladas las encargadas de impulsar la compra, sin embargo, en la década de los '90 el consumo se extendió a zonas periféricas y a países con un nivel de desarrollo menor, lo que transformó toda a la región en consumidora.

El comercio de estupefacientes es, en algunas naciones latinoamericanas, una de las actividades económicas más dinámicas, la que se da en un contexto político y social particular que responde a una fuerte demanda internacional. La conjunción de estos factores genera las redes globales del narcotráfico. En este contextos, las drogas aparecen como el producto más exportado por América Latina.

De esta forma, en la región es posible identificar tanto naciones productoras como consumidoras y de tránsito. En América Latina existe una fuerte relación entre narcotráfico y pobreza. Muchos campesinos marginados que sufren los efectos de la pobreza se unen a los grupos del narcotráfico, por lo que los problemas derivados de esta amenaza abarcan distintos aspectos de la sociedad, desde la seguridad hasta la salud, pasando por las debilidades institucionales y sociales. La droga latinoamericana produce ganancias que se reinvierten en la economía local, generando empleo e inyección de capital, beneficiando principalmente a la agricultura, gracias a las necesidad de mano de obra por una parte y a las nuevas inversiones agrícolas por otro.

Lo anterior ha llevado a muchos sectores que han vivido en la pobreza a gozar de bonanza. En zonas con niveles de desempleo muy alto, muchas personas se dedican al negocio de la droga como una manera de conseguir trabajo y dinero, un ejemplo de

ello han sido las poblaciones que habitan la selva en Colombia. “La producción de droga, alentada por la demanda de los grandes centros de consumo como Estados Unidos, ha hecho casi por “milagro” que los sectores socialmente marginados y ubicados en la selva colombiana, a través de su vinculación a la industria de las drogas, pudieran acceder a una serie de bienes de consumo de los cuales estaban tradicionalmente marginados”¹¹¹.

La narcoeconomía de la coca ha generado una triangulación entre tres naciones latinoamericanas. Colombia, Bolivia y Perú han desarrollado un ciclo de la droga, donde primero Perú y Bolivia importaban base de coca desde Colombia para satisfacer su demanda interna, lo que desarrolló organizaciones industriales de la droga que hoy cultivan y procesan su propia coca.

La cocaína se ha reubicado varias veces durante los años, ha fluctuado entre estos tres países para hacer frente a la presión que los Estados y la comunidad internacional pone sobre sus organizaciones. Perú y Bolivia ocuparon hasta fines de los ‘90 los principales puestos en producción mundial de hoja de coca, lugar que fue ocupado luego por Colombia y volvió a los dos primeros durante la primera década del siglo XXI.

De eso tres países, Bolivia es el que se encuentra más vulnerable y dependiente de la narcoeconomía. A principios del siglo XXI existió un fuerte debate entre los cocaleros y el actual presidente boliviano Evo Morales, que en ese entonces era diputado. Los cocaleros alegaban que las ganancias de su cultivo eran dejadas en manos de los narcotraficantes, los que además no eran castigados, argumentando que plantar hoja de coca no era lo mismo que producir cocaína. Esta discusión los llevó a enfrentarse con el gobierno, y a principios de los años 2000, esta vez liderados por Morales, los grupos de cocaleros realizaban marchas y protestas a lo largo del país. Finalmente fueron los mismos cocaleros los que llevaron a Evo Morales a la presidencia.

¹¹¹ SANTANA, ADALBERTO: *El Narcotráfico...*, op. cit., pág. 171.

Las redes del narcotráfico latinoamericano abarcan desde pequeños grupos de campesinos pobres hasta personas desempleadas, inmigrantes, grandes bandas del crimen organizado y empresarios que entre otras cosas lavan el dinero de la droga.

El modelo del narcotráfico regional se ha transformado en una de las grandes amenazas no tradicionales que enfrenta el sistema mundial, al ser capaz de adaptarse a los distintos desafíos y oportunidades que presentan los diferentes países.

Prácticamente todos los países del hemisferio occidental sufren los efectos del tráfico de drogas. Las naciones latinoamericanas se caracterizan por el tráfico y producción, mientras que Estados Unidos aparece como el mercado de mayor demanda.

La debilidad institucional de las naciones latinoamericanas, junto con los altos índices de pobreza, han llevado a muchos a seguir el camino del narco; la región andina se caracteriza por la producción, el Caribe y México por el tráfico, mientras un alto nivel de consumo se puede encontrar a lo largo de toda la región. En América Latina las drogas generan un excedente económico importante, con lo que atraen a las comunidades más pobres y se infiltran en las esferas de poder de los distintos Estados.

Además, el enorme poder económico de la droga posee una relación con la gran violencia que desata este negocio. Las ganancias, en parte, vuelven a la zona de producción, pero la mayor parte se queda en donde está el mercado, por lo que quien controla el mercado controla las ganancias. De ahí la guerra entre las bandas criminales que buscan controlar el mercado, guerra que afecta fuertemente a la comunidad. De esta forma, “el narcotráfico emerge como un enemigo de la sociedad”¹¹².

El impacto del narco es de tal magnitud que se requiere de una estrategia integral, así como de gran cooperación internacional para enfrentarlo. En este contexto, esta tesis doctoral enfocará su estudio en proponer una estrategia interagencial orientada a la seguridad pública como una manera de hacer frente desde dentro a un problema transnacional.

¹¹² SANTANA, ADALBERTO: *El Narcotráfico...*, op. cit., pág. 248.

El análisis del narcotráfico resulta tan amplio, que para efectos de esta tesis doctoral su estudio está centrado en la perspectiva de seguridad asociada a la falta de Estado de derecho y a la poca presencia del Estado, así como al desarrollo de la oferta y demanda de drogas, considerando que es la cocaína la que involucra mayor violencia y la que amenaza directamente a Chile.

En este escenario y para esta investigación, el estudio del tráfico de drogas en América Latina estará centrado en el mercado de la coca, toda vez que dos de los tres productores mundiales limitan con Chile, al mismo tiempo que su producción está afectando el territorio nacional al ser el país utilizado como paso para exportar dicha sustancia. A través de las regiones ubicadas en el norte del país, las organizaciones de la droga ingresan el producto a Chile y utilizan sus principales puertos, en especial el de Arica, para exportar el producto a Europa. Además, la ruta 5, principal carretera del país, es utilizada para distribuir los estupefacientes dentro del territorio, llevándolos principalmente a las ciudades con mayores ingresos.

Bolivia y Perú son dos de los tres vecinos de Chile y son grandes productores de droga, siendo ingresados los estupefacientes a través de la frontera que separa a este país de Bolivia. De ahí la importancia del contexto regional, el que junto con contener a los principales productores de hoja de coca y sus derivados, deja a Chile en una posición de vulnerabilidad, toda vez que en sus regiones del norte se encuentran grandes extensiones de territorio donde escasea la presencia estatal.

C. EL NEGOCIO DE LA COCA LATINOAMERICANA

Producción, venta y consumo, los tres eslabones del negocio de la droga conviven y se desarrollan en el Hemisferio Occidental. En América del Sur se produce prácticamente el total de la cocaína mundial, más de la mitad de la marihuana y se está empezando a fabricar drogas sintéticas. Además, esta región es la que presenta un mayor aumento en el consumo de cocaína y sus derivados, desplazando a Europa del

segundo lugar entre los mercados con más consumidores después de Norteamérica. Sudamérica ya no es solamente una zona de producción de cocaína, sino que en la región cada vez son más los consumidores de esta droga.

En este sentido, América Latina es una zona geográfica crucial para la producción y tráfico de drogas. Sus condiciones de altura, clima y suelo, sumado a la debilidad institucional de gran parte de sus países, ha permitido el cultivo, producción y tráfico de sustancias, especialmente de cocaína.

Históricamente los países andinos, principales productores de coca, han mantenido amplias áreas de territorio abandonadas por el Estado, dejando vacíos territoriales e institucionales que han sido ocupados por organizaciones criminales, las que han adquirido alto grado de legitimidad entre la población.

De acuerdo al Informe Mundial de Drogas y a los monitoreos del cultivo del arbusto realizado por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Perú, Bolivia y Colombia son los mayores productores de hoja de coca, los que en coordinación con las bandas criminales y los carteles centroamericanos exportan la droga hacia Estados Unidos, Europa y el resto de la región a través de México, Centroamérica y África.

Para el año 2014, 1 de cada 20 adultos consumieron algún tipo de droga, lo que corresponde a 250 millones de personas de entre 15 y 64 años. De ellos, 207.400 personas murieron por sobredosis en ese año, lo que representa entre 1/3 y la mitad de las muertes relacionadas con estas sustancias.

Desde el año 2010 el consumo de cocaína ha ido aumentando, situación que se puede explicar por el aumento del uso en Sudamérica. Además, el cultivo de esta droga creció en un 10% en el año 2015, a pesar que la superficie cultivada fue la segunda más reducida, lo que se puede explicar por los avances tecnológicos aplicados a las técnicas de cultivo.

Con respecto a la producción y tráfico de cocaína, resulta relevante destacar los hallazgos presentados en el Informe Mundial de Drogas 2016, donde se informa que la

tendencia al alza de la fabricación de cocaína observada en 2014 se mantiene en 2015, y que el tráfico a través de África ha ganado terreno, siendo una escala para la droga enviada a Europa.

Al hacer un análisis del negocio de la droga, no es posible dejar fuera a la violencia; en este sentido, el tráfico y producción no necesariamente son violentos, sin embargo, las características del mercado generan la violencia: la competencia por controlar ciertos mercados y la estructura de las redes del narcotráfico tienen un rol importante en este aspecto.

Las grandes ganancias que genera la droga aparecen como el principal motivo para que los grupos armados no estatales se incorporen al negocio. En este sentido, las Naciones Unidas afirman que “el tráfico de drogas florece donde la presencia del Estado es débil, donde el Estado de derecho se aplica de manera desigual y donde existen oportunidades para la corrupción. Al mismo tiempo, la riqueza y el poder de las organizaciones de tráfico de drogas les proporcionan recursos para comprar la protección de los agentes encargados de hacer cumplir la ley, de los políticos y el sector empresarial, reforzando así la corrupción”¹¹³.

El narcotráfico es una de las actividades que desarrollan las bandas del crimen organizado y ha sido una de las causas del aumento de la violencia en la región, lo que combinado con la falta de consolidación de Estado e institucionalidad existente en algunos países latinoamericanos, hace que el espiral de violencia más que retroceder avance, y lo haga a pasos agigantados.

El tráfico de drogas genera un sinnúmero de crímenes cada año, situación que es especialmente compleja en América Latina, donde las grandes bandas del narco han debilitado a países completos y están extendiendo su negocio por toda la región y el mundo. Los carteles latinoamericanos tienen nexos con las mafias europeas y ya se habla que operan en Australia.

¹¹³ LEMAHIEU, JEAN-LUC: “Informe Mundial de Drogas 2016”, División para Análisis Político y Asuntos Públicos, Oficina de Las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito, Mayo 2016, pág. xix.

Este negocio ilegal está muy arraigado en la vida social, económica y política de la región. Las organizaciones del crimen subcontratan a la delincuencia común para cumplir funciones operativas y a los campesinos para cultivar la droga.

En este sentido, es relevante destacar que en torno a la producción de coca se genera un círculo vicioso que aumenta la vulnerabilidad del Estado cuando entran los grupos del narcotráfico y se instalan en el territorio. En aquellos sectores con mayor producción ilegal de coca, el Estado aparece más débil, dejando vacíos que son ocupados por las redes criminales, lo que aumenta la inseguridad.

Figura No. 13 Círculo Vicioso de la Producción de Drogas



Fuente: Elaboración propia, con información entregada en Informe Mundial de Drogas 2015, Oficina de Naciones Unidas para la Droga y el Delito.

De esta forma, un Estado de Derecho débil produce una reducción en el crecimiento económico, lo que a su vez disminuye la inversión, generando el contexto

para que los grupos del crimen organizado se fortalezcan y aumente la producción de droga, lo que desestabiliza al Estado, debilitando más aún el Estado de derecho.

En este círculo vicioso, los nuevos mercados ilegales y sus rentas han afianzado la interdependencia entre delincuencia común y crimen organizado, disparando los niveles de violencia. Además, se han identificado a grandes bancos y empresas del negocio inmobiliario que blanquean el dinero de la droga o los reciben ya lavado. Debido a esto último, el límite entre lo legal y lo ilegal se hace cada vez más borroso.

Diversas han sido las políticas que han intentado combatir el tráfico de drogas, sin embargo, la globalización –especialmente su aspecto económico- ha dificultado el combate al narcotráfico. Las organizaciones criminales han aprovechado las ventajas derivadas de la desregulación, la facilidad de transporte, las comunicaciones y el libre comercio, entre otros. Además, la disminución de las barreras naturales y el hecho de que las distancias globales se hayan acortado han generado mayores lazos entre las bandas criminales, beneficiando la internacionalización del negocio.

De esta forma se puede afirmar que las olas de democratización y el fenómeno de globalización han llevado a los grupos del narcotráfico a especializarse, pudiendo identificar zonas de cultivo, producción y tráfico, además de desarrollar nuevas formas de organización con el fin de hacer frente a las presiones y poder adecuarse a los nuevos desafíos.

A raíz de lo anterior, es necesario identificar una manera de combatir el narcotráfico que responda a los nuevos escenarios y niveles de interconexión con el fin de mejorar la cohesión interna. En este sentido, consolidación de Estado y narcotráfico son dos conceptos que, aunque antagónicos, van de la mano. No es posible entender el primero sin el segundo.

Cuando un Estado carece de un proceso de consolidación fuerte, el tráfico de drogas corrompe a su sociedad y se instala en su territorio. La falta de presencia estatal y de oportunidades, junto con una pobreza cultural acentuada, generan un terreno fértil para que las organizaciones criminales proliferen y desestabilicen más al Estado.

En este aspecto, particularmente en el caso de América Latina, es pertinente incorporar al análisis los altos niveles de violencia que rodean la cadena de producción, tráfico y consumo de drogas.

La relación entre consolidación de Estado, soberanía efectiva y narcotráfico se puede apreciar con claridad en la región. Existen muchas áreas rurales y de frontera donde se cultivan y producen estupefacientes, que carecen de presencia estatal permanente así como de instituciones democráticas que protejan a los ciudadanos, dejando un espacio para que las redes del narco se instalen. A lo anterior hay que agregar que muchas de esas zonas están marcadas por la pobreza y falta de oportunidades, lo que empuja a las personas a ver al narcotráfico y a sus distintas organizaciones como una manera factible de movilidad social.

Esta debilidad estatal tiene directa relación con los altos niveles de violencia que rodean al narcotráfico. Al no estar presente las instituciones en todo el territorio, el Estado no es capaz de generar las condiciones necesarias para mantener la seguridad, desarrollo, bienestar, ya sea por corrupción o mera incapacidad.

Debido a lo anterior, resulta fundamental fortalecer la gobernanza democrática para garantizar el Estado de derecho. Se debe aspirar a mejorar los índices institucionales de pobreza, gestión pública, justicia, entre otros, con el fin de generar un contexto institucional fuerte que cree un entorno seguro y libre de amenazas.

En este sentido, un Estado fuerte es una base importante para desarrollar una estrategia contra el narcotráfico. Intercepción, fumigación, erradicación y control de rutas no son suficientes. No basta con atacar la oferta, también se requiere frenar la demanda, pero si esto no se hace desde una política integral no se logrará un combate eficiente contra este negocio. Por ello es que esta tesis doctoral busca proponer un análisis del problema que permita entregar antecedentes suficientes para poder apuntar a una estrategia integral que permita combatir el tráfico y la violencia derivada de la droga.

En este contexto, distintos estudios han demostrado que la demanda de cocaína es el motor que impulsa la producción y el tráfico, así como también genera gran parte

del financiamiento de las organizaciones del crimen transnacional, el que está expandiendo sus redes a través de América Latina, Europa y Estados Unidos. Las narco-organizaciones mexicanas poseen puntos operativos en Perú y Bolivia, así como también han extendido sus redes hasta alcanzar grupos de la mafia en Italia y España.

En América Latina, el crimen aparece como el principal problema entre los distintos países, quienes ubican a los temas de la delincuencia y de la seguridad pública como la principal preocupación de la región según el estudio presentado por Latinobarómetro el año 2013. Junto con la seguridad, dicha investigación muestra que los problemas económicos también son señalados como una preocupación, lo que resulta especialmente importante al momento de analizar el narcotráfico latinoamericano. Muchas veces, cuando el Estado no puede brindar oportunidades de desarrollo y seguridad, los grupos más marginados buscan esas oportunidades y esa protección en las bandas del narco.

El negocio de la droga genera ingresos millonarios, los que han llevado a que las bandas del crimen transnacional aumenten sus redes y su poder, alterando gravemente los índices institucionales de las naciones productoras y de tráfico, mientras que al mismo tiempo generan importantes dilemas de salud pública en los países consumidores.

Una parte significativa de la cocaína global se está contrabandeando hacia Europa, sin embargo son África y Asia quienes actualmente están llamando la atención. En este sentido, entre diciembre de 2014 y marzo de 2016 se incautaron 22 toneladas de cocaína que iban en la ruta Sudamérica-África-Europa Occidental. Cabo Verde, Gambia, Nigeria y Ghana son las zonas con mayores incautaciones. La droga que se trafica por esta ruta sale principalmente de cuatro países sudamericanos: Brasil, Colombia, Perú y Chile, y tienen como destino final cinco países europeos: España, Italia, Francia, Reino Unido y Holanda.

Otro mercado que llama la atención es el asiático, el que ha mostrado un incremento en el tráfico. Las incautaciones en este continente se han triplicado, pasando

de un promedio anual de 0,4 toneladas en el período 1998-2008 a 1,5 toneladas anuales en 2009-2014.

Estos cambios responderían en parte a la “guerra contra las drogas”, la que ha trasladado la producción de las sustancias entre Colombia, Perú y Bolivia, y ha expandido las rutas del tráfico a nuevas regiones como África y Asia. Mientras la importación, consumo y distribución de cocaína se concentra principalmente en Europa Occidental, el tráfico se ha expandido hacia el este con nuevos puntos de entrada en el Mar Negro y en el área de los Balcanes, así como en la zona oriental del Mar Báltico.

De esta forma, la cocaína entra a Europa desde Sudamérica a través de tres rutas: por el norte, pasando por el Caribe y las Azores hacia Portugal y España; por el centro desde América del Sur, Cabo Verde, Madeira o Las Canarias hacia Europa; y por el sur, pasando por África Occidental hacia España y Portugal.

Los cambios en el mercado de la droga no solo han traído nuevas rutas, sino que también se descubrieron nuevos nexos con grupos criminales europeos, los que han unido fuerzas con las bandas latinoamericanas con el objeto de distribuir cocaína.

Efectos colaterales de la “guerra contra las drogas” han sido los altos niveles de violencia que se pueden apreciar en América Latina. La lucha entre las bandas por mantener un territorio, ha llevado a que algunos países ostenten el triste récord de tener la tasa de homicidios más alta del mundo. Tal ha sido el caso de El Salvador, Honduras y, últimamente, algunas de las ciudades más emblemáticas de Venezuela.

De esta forma, se puede apreciar que el negocio de la coca produce una alta interdependencia entre las distintas regiones del mundo al generar interacciones entre usuarios, productores y traficantes de manera transnacional, así como aumentando los problemas de salud pública en aquellas naciones consumidoras y los dilemas de seguridad en los países productores y de tráfico. Por ello es que para analizar este mercado es necesario identificar los tres eslabones que lo conforman: producción, distribución y consumo, y cómo la relación entre ellos construye un dilema de seguridad.

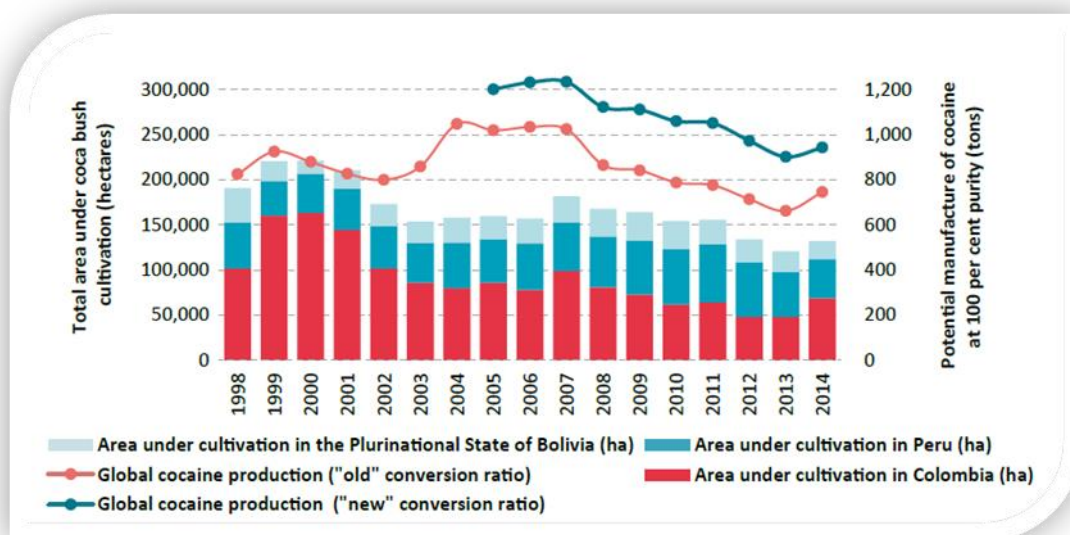
a. Primer Eslabón: Producción

Este primer eslabón se compone del cultivo del arbusto de la coca, la producción de hoja seca y de clorhidrato de cocaína y sus derivados. Con respecto al cultivo, tres son los principales países donde crece el arbusto de la coca: Bolivia, Perú y Colombia, mientras que los laboratorios que desarrollan la droga no se limitan a las naciones productoras, sino que se extienden más allá de sus fronteras.

Sudamérica es responsable de prácticamente todo el cultivo de hoja de coca a nivel mundial, cultivo que ha mostrado un incremento respecto del año anterior, mientras que la superficie cultivada muestra una reducción. En este sentido, resulta relevante plantearse la pregunta sobre si esta reducción se debe a las política contra-narcóticos que atacan los campos de coca, o más bien a la adopción de tecnología agrícola que permite un cultivo más eficiente que apunta a un mayor número de plantas por metro cuadrado, con un mayor número de hojas por planta. Además es necesario considerar el cultivo ilícito de la coca, el que generalmente se lleva a cabo en áreas marginadas caracterizadas por un bajo control estatal, pobreza, violencia y derechos de tierra poco claros.

Resulta relevante destacar el aumento de cultivo de coca en Colombia, así como el aumento en la producción de cocaína, a pesar de ser calculada con dos fórmulas. Lo anterior se aprecia con mayor claridad en la figura No. 14.

Figura No. 14 Cultivo de Hoja de Coca 2003 - 2013



Fuente: Informe Mundial de Drogas 2016, Oficina de Naciones Unidas para la Droga y el Delito.

Con el objetivo de tener un control sobre el cultivo del arbusto de la coca, la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, en el marco del Programa de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (PMCI) con sede en Viena, genera informes sobre el cultivo de coca en Bolivia, Perú y Colombia, los que permiten construir un cuadro sobre la producción de esta sustancia, referida tanto a hoja de coca como a derivados.

De acuerdo al Monitoreo de Cultivo de Coca en el Estado Plurinacional de Bolivia publicado por la UNODC en julio de 2016, la superficie cultiva en Bolivia para el año 2015 fue de 20.200 hectáreas, un 1% menos que en 2014, la menor desde que comenzó el monitoreo en este país en el año 2003.

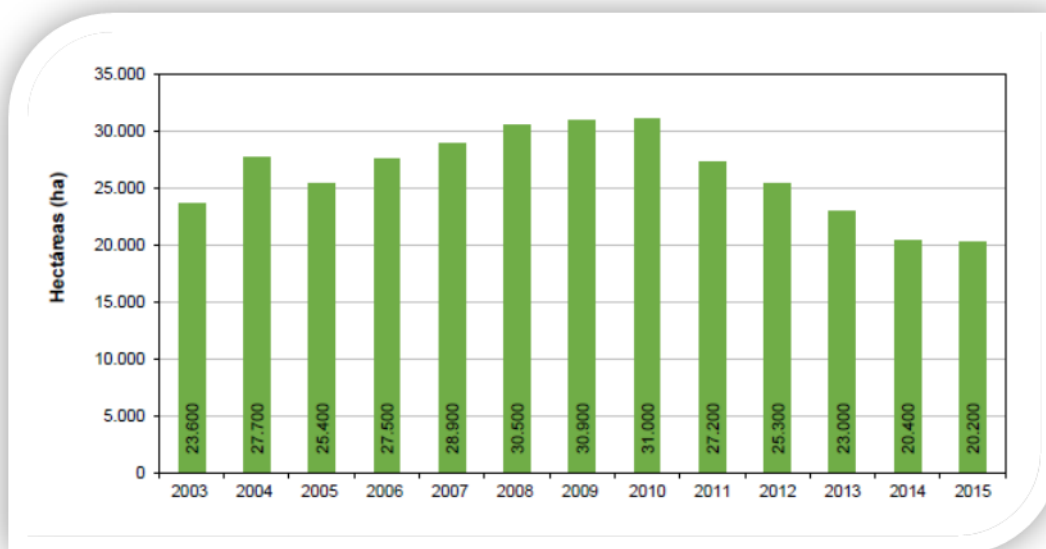
En cuanto a Colombia, el monitoreo mostró una tendencia inversa a lo que ocurre en Bolivia. En el año 2015, las hectáreas cultivas fueron 96.000, lo que representa un notorio aumento con respecto a los datos del monitoreo del año 2014, el que identificó una cantidad de 69.000 hectáreas cultivadas, con una variación de 39%.

En el caso de Perú, por cuarto año consecutivo la extensión de cultivo de coca muestra una reducción con respecto al año anterior. A diciembre de 2015 había una cantidad de 40.300 hectáreas cultivadas, un 6,1% menos que en 2014 (42.900 hectáreas), consolidándose la tendencia a la baja que se ha observado desde el año 2012.

Una situación identificada en los tres países fue el cultivo de coca en zonas protegidas, es decir, parques nacionales y reductos indígenas. En Bolivia se cuantificaron 204 hectáreas cultivadas en 2014, mientras que en Colombia, el cultivo en Parques Nacionales Naturales creció en un 13% y en resguardos indígenas un 52%. En Perú este tipo de cultivo ocupa una superficie de 134 hectáreas.

El monitoreo de cultivos de arbusto de la coca en Bolivia muestra una reducción sostenida de la superficie cultivada, de hecho, la cifra registrada para el año 2014 es la más baja cuantificada por la UNODC.

Figura No. 15 Cultivo de Coca en Bolivia 2003 – 2015 (ha)



Fuente: Estado Plurinacional de Bolivia, Monitoreo de Cultivos de Coca 2015, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

Se han identificado tres regiones bolivianas con presencia de este tipo de cultivos. Ellas son: Yungas de La Paz, Trópico de Cochabamba y Provincias del Norte de La Paz. Además de ellas, es relevante mencionar también que se ha encontrado este tipo de actividad en ciertos Parques Nacionales, lo que de acuerdo a la Ley 1.008 estaría prohibido.

La región que concentra la mayor cantidad de hectáreas destinadas para este tipo de producción agrícola es Yungas de La Paz con 14.017, las que corresponden al 69% del cultivo total, le sigue Trópico de Cochabamba con 6.005 ha., equivalentes al 30%, mientras que las Provincias del Norte de La Paz tienen 145 ha cultivadas, correspondientes al 1% (datos aproximados).

En el año 2015 el cultivo de coca en Bolivia se redujo en un 1%. La mayor disminución ocurrió en la región de Yungas de La Paz donde la superficie cultivada decreció en 204 ha., le sigue el Trópico de Cochabamba con 125 ha., mientras que las Provincias del Norte de La Paz aumentaron en 18 ha.

Dos son los motivos principales que explican esta reducción: la racionalización/erradicación o el abandono a causa de la antigüedad del cultivo o poca fertilidad de la tierra.

En cuanto a la composición del cultivo, en Yungas de La Paz son seis las provincias que poseen este tipo de actividad: Sud Yungas, Nor Yungas, Caranavi, Inquisivi, Murillo y Larecaja. De ellas, son las provincias de Sud y Nor Yungas las que presentan la mayor superficie cultivada con un 66% y 22% del total de la región respectivamente.

Con respecto a la región de las Provincias del Norte de La Paz, Franz Tamayo, Muñecas y Bautista Saavedra son las provincias donde se ubican los cultivos de coca. La mayor superficie se encuentra en Franz Tamayo con más de la mitad del terreno cultivado.

En el Trópico de Cochabamba, se encuentran zonas de cultivo en las provincias de Chapare, Carrasco, Tiraque e Ichilo. Lo que es importante resaltar con respecto a esta

región es la amplia red de caminos que permite una alta conectividad con aquellos grupos que comercializan el producto, facilitando la distribución y exportación de Este.

La mayor concentración de cultivo en esta última región se encuentra en la provincia de Chapare, mientras que Ichilo es quien posee la menor superficie cultivada.

Figura No. 16 Distribución del Cultivo de Coca en Bolivia por Provincia por Región 2004 - 2015

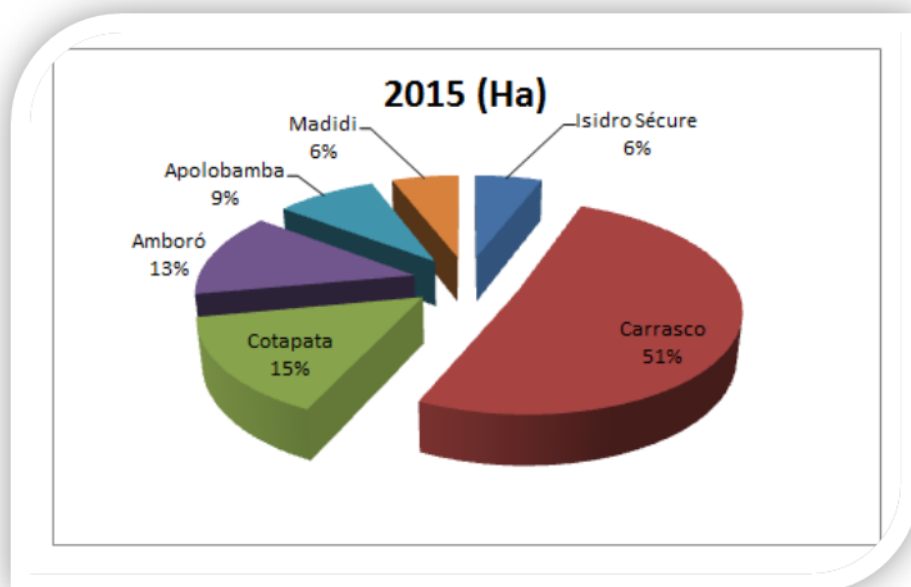
Región	Provincia	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Cambio 2014-2015
Yungas de La Paz	Sud Yungas	9395	9753	10588	11291	13731	13068	11205	10619	9793	9009	9309	3%
	Nor Yungas	6257	6432	6532	6654	4936	4912	4899	4234	4112	3467	3057	-12%
	Inquisivi	807	809	813	897	909	978	790	905	819	808	822	2%
	Caranavi	1381	1714	1653	1630	1211	1349	1205	999	839	797	720	-10%
	Murillo	223	225	229	247	74	102	81	78	78	78	65	-16%
	Larecaja						92	52	56	57	57	38	-33%
	Total	18063	18933	19815	20719	20861	20501	18232	16890	15704	14221	14017	1%
Trópico de Cochabamba	Chapare	4094	4857	4536	4767	5020	4855	3682	3628	3071	2864	2772	3%
	Carrasco	2312	2791	3492	3807	3795	4338	4006	3714	3323	2757	2685	-3%
	Tiraque	605	691	777	959	886	902	813	722	634	446	458	3%
	Ichilo (Depto. Santa Cruz)						39	49	47	48	63	90	43%
	Total	7011	8339	8805	9533	9701	10132	8551	8111	7076	6130	6005	-2%
Norte de La Paz	Franz Tamayo					220	327	250	193	121	93	106	13%
	Muñecas					55	29	48	47	43	19	21	9%
	Bautista Saavedra					35	42	71	81	64	15	18	23%
	Total					310	398	369	321	229	127	145	14%

Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito, “Estado Plurinacional de Bolivia: Monitoreo de Cultivos de Coca 2015”, Julio 2016.

El cultivo de coca se ha extendido más allá de las zonas permitidas, hacia la producción ilegal en áreas protegidas (AP). Existen 22 AP con una superficie total de 170.700 Km² que corresponden al 16% del territorio nacional. De ellas, seis se encuentran amenazadas por el cultivo ilegal del arbusto.

En 2015 la superficie de cultivo de coca en áreas protegidas fue de 204 ha, siendo el Parque Nacional Carrasco el que concentra la mayor superficie cultivada con 104 ha. La distribución de esta y su cuantificación se presentan en la figura No. 17.

Figura No. 17 Cultivo de Coca en Bolivia en Áreas Protegidas 2015



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra las Droga y el Delito, “Estado Plurinacional de Bolivia: Monitoreo de Cultivos de Coca 2015”, Agosto 2016.

Al igual que en el caso de Bolivia, el monitoreo de cultivo de hoja de coca en Perú también muestra una reducción con respecto al año anterior. La extensión cultivada al 31 de diciembre de 2015 es de 40.300 ha., evidenciando una disminución de 6,1%. Esta cifra muestra un retroceso en el cultivo, sin embargo, resulta relevante considerar que durante los últimos diez años, la tecnología agrícola utilizada para esta actividad ha tenido un importante avance. Esto ha permitido incrementar la densidad de plantas por hectárea e incrementar el rendimiento de hojas, aumentando la cantidad de hojas por planta. Lo que podría explicar, en parte, el hecho de que a nivel global disminuye la superficie cultivada y, sin embargo, aumenta.

Figura No. 18 Cultivo de Coca en Perú 2001 - 2015



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito, "Perú: Monitoreo de Cultivos de Coca 2015", Julio 2016.

En el año 2012 comienza una reducción sostenida del cultivo en Perú, con una reducción acumulada del 35,5%. De las 25 regiones del país, 13 cuentan con presencia de este tipo de producción agrícola. De ellas es la región de Cusco la que tiene la mayor superficie cultivada con 16.356 ha., las que se distribuyen entre las zonas de La Convención, Lares y VRAEM. Le sigue la región de Ayacucho con un 25% del total nacional.

De estas 13 regiones, solo la zona de La Convención y Lares puede ser considerada como productora de hoja para consumo tradicional (masticado), no obstante, supera ampliamente la demanda legal.

Figura No. 19 Cultivo de Coca en Perú por Región 2010 - 2015

Regiones	2011	2012	2013	2014	2015	% Variación 2014-2015	% del total 2015
Cusco	19,193	18,709	16,894	16,717	16,356	-2.2%	40.6%
Ayacucho	11,268	11,096	10,707	10,130	9,950	-1.8%	24.7%
Puno	4,420	4,584	4,325	4,348	4,468	2.8%	11.1%
Junín	3,036	3,530	3,747	3,903	3,986	2.1%	9.9%
Loreto	3,250	4,708	5,013	3,547	1,942	-45.2%	4.8%
La Libertad	1,076	1,292	1,244	1,083	1,041	-3.9%	2.6%
Huánuco	14,718	10,314	2,839	1,221	874	-28.4%	2.2%
Amazonas	461	450	560	574	699	21.8%	1.7%
San Martín	468	1,238	1,741	483	311	-35.6%	0.8%
Cajamarca	385	400	216	258	292	13.2%	0.7%
Ucayali	2,325	1,604	1,796	332	197	-40.7%	0.5%
Pasco	1,835	2,500	657	307	143	-53.4%	0.4%
Madre de Dios	18	19	21	32	18	-43.8%	0.0%
Total Redondeado	62,500	60,400	49,800	42,900	40,300	-6.1%	100.0%

Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito, "Perú: Monitoreo de Cultivos de Coca 2015", Julio 2016.

De acuerdo al monitoreo del cultivo de la UNODC, la zona de VRAEM (regiones Cusco, Ayacucho y Junín) concentra la mayor superficie cultivada con 18.333 ha., identificándose que más de la totalidad de la hoja producida en esta zona es articulada por el narcotráfico, destacando los operativos de interdicción.

En el caso de las provincias de La Convención y Lares, la superficie cultivada alcanza las 10.454 ha., un 1,1% más que el año anterior. La mayor cantidad de la producción de esta zona se destina al masticado, sin embargo, se ha observado un aumento en la zona de Kepashiato que está siendo utilizado para la producción de derivados de la coca.

En la región de Puno, específicamente en la zona de Inambari-Tambopata, la superficie cultivada es de 3.811 ha, representando un 9,5% del total nacional y la cifra

más alta registrada en esta zona. A diferencia de lo ocurrido en la zona de La Convención y Lares, la coca producida en Puno está dirigida al narcotráfico, produciéndose principalmente pasta básica de cocaína.

En este sentido, resulta relevante destacar que desde los años '90 la producción se ha incrementado, destinándose parte de ella a la fabricación de drogas. Además es importante destacar que una de las rutas de salida de la coca es la zona de Desaguadero, ubicada en la frontera con Bolivia. Esto resulta de especial relevancia para este estudio, ya que es a través de esa zona que las organizaciones del narcotráfico que operan en Perú envían la droga a Chile.

La zona de Marañón-Putumayo-Bajo Amazonas (región de Amazonas, Cajamarca y Loreto) cuenta con una extensión cultivada de 2.988 ha., registrándose una disminución de 37% con respecto al año 2014. Mientras que en Alto Huallaga (región de La Libertad, Huánuco y San Martín) la reducción es aún mayor alcanzando una cifra de 29,3%.

En el caso de la zona de Kcosñipata (región de Madre de Dios), la extensión cultivada representa el 3,1% del total nacional, confirmándose la tendencia observada en 2014 con un aumento del 0,6%, explicado principalmente por la creciente demanda de pasta básica de cocaína que sale del país a través de Puno y Madre de Dios. Además existe una fuerte demanda por derivados en la zona turística de Cusco. Parte de la droga producida en esta zona es exportada a través de Desaguadero.

En San Gabán (región de Cusco, Madre de Dios y Puno) se ha calculado una extensión de 718 ha., un 25,5% menos que en el año anterior. En esta zona, el río San Gabán forma parte del sistema hídrico Inambarí, articulándose una carretera interoceánica que lleva la droga hacia distintos lugares, uno de ellos la zona fronteriza de Desaguadero.

En Alto Chicama (región de La Libertad) el área utilizada para este arbusto es de 597 ha., con un aumento de 1,7% respecto del año anterior. Parte de la producción de esta zona es comercializada por el narcotráfico.

Pichis-Palcazú-Pachitea (regiones de Huánuco y Pasco) tienen 240 ha. cultivadas, lo que representa una importante reducción 40,3% con respecto al año anterior. En Aguaytía (región de Ucayali). 197 ha. están cultivadas con coca, 40,7% menos que en 2014.

Finalmente, hay que destacar que Perú cuenta con 134 ha. cultivas en cinco parques naturales, observándose una variación positiva del 22,9%. Además se identifican 13 zonas de amortiguamiento¹¹⁴ con una superficie total de 6.614 ha. cultivas.

Figura No. 20 Cultivo de Coca en Perú por Zona 2011 - 2015

Zonas	2011	2012	2013	2014	2015	Variación%	% del total 2015 (al 31 de dic)
VRAEM	19,925	19,965	19,167	18,845	18,333	-2.7%	45.5%
La Convención- Lares	13,090	12,558	10,843	10,342	10,454	1.1%	25.9%
Inambari- Tambopata	3,610	3,664	3,460	3,455	3,811	10.3%	9.5%
Kcosñipata	670	735	1,110	1,322	1,330	0.6%	3.3%
Putumayo	1,540	1,700	1,564	1,390	1,297	-6.7%	3.2%
Marañón	1,200	1,235	1,140	1,214	1,321	8.8%	3.3%
Alto Huallaga	12,421	9,509	4,302	1,555	1,099	-29.3%	2.7%
San Gabán	843	968	910	964	718	-25.5%	1.8%
Alto Chicama	551	560	585	587	597	1.7%	1.5%
Otros (Mazamari, Calle- ría, Masisea, Contamana, Huallaga Central)	834	303	950	390	510	30.8%	1.3%
Bajo Amazonas	1,710	2,959	3,070	2,137	370	-82.7%	0.9%
Pichis-Palcazú-Pachitea	3,734	4,695	863	402	240	-40.3%	0.6%
Aguaytía	2,325	1,593	1,796	332	197	-40.7%	0.5%
Total Redondeado	62,500	60,400	49,800	42,900	40,300	-6.1%	100.0%

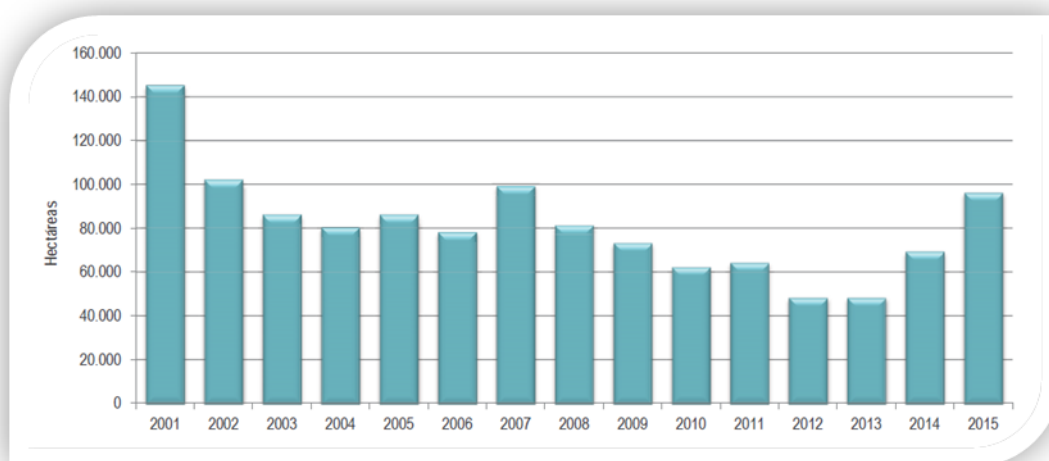
Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra las Droga y el Delito, "Perú: Monitoreo de Cultivos de Coca 2015", Julio 2016.

¹¹⁴ La zona de amortiguamiento corresponde a las extensiones de terreno adyacentes a las áreas naturales protegidas y que forman espacios de transición entre éstas y el entorno. Su objetivo es disminuir el impacto de la polución y actividades del hombre realizadas en las zonas cercanas a las áreas protegidas.

El tercer y último país productor de hoja de coca es Colombia. Con un cultivo de 96.000 ha., la nación cafetera presenta un importante incremento con respecto al año anterior, el que se vio reflejado en 9 de los 21 departamentos afectados, los que cuentan con 28.000 ha. más. De esta forma, se rompe la tendencia a la baja que se venía apreciando desde 2007, lo que podría estar explicado por la resiembra en algunos sectores y por el efecto globo generado por presiones en Bolivia y Perú que han llevado a esos países a reducir su producción.

Resulta relevante para esta investigación estudiar el caso colombiano, toda vez que es uno de los principales productores de coca que forma el contexto regional en el que se inserta Chile, además que, en reuniones con Policía de Investigaciones de ese país, se ha identificado a Colombia como una de las nacionalidades que forman los grupos de tráfico y micro-tráfico chileno.

Figura No. 21 Cultivo de Coca en Colombia 2001 - 2015



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra las Droga y el Delito, "Colombia: Monitoreo de Cultivos de Coca 2015", Julio 2016.

De un total de siete regiones, tres presentan reducción (Meta-Guaviare, Sierra Nevada y Amazonía), sin embargo estas solo representan el 11,5% del total nacional.

Mientras que la región del Pacífico es la que posee la mayor cantidad de superficie cultivada y el mayor incremento con respecto al año anterior, 40.594 ha. y 56% respectivamente. Allí los departamentos de Nariño y Cauca son los principales núcleos de producción. Es el primero el que presenta la mayor superficie cultivada de la región con 29.755 ha.

Una particularidad de esta región es que el 37% de su territorio corresponde a Consejos Comunitarios de Comunidades Afro – Colombianas, el 13% a Resguardos Indígenas y cuenta con 16 Parques Nacionales Naturales.

En Putamayo-Caquetá se observa la tercera mayor superficie cultivada con una variación positiva de 38%, mientras que en la región Central se observa el segundo mayor aumento con 16.397 ha. cultivadas y un alza de 44% respecto del año 2014.

En la frontera con Venezuela se encuentra la región de Orinoco, una de las tres que presentan crecimiento negativo en 2014. Sin embargo esa tendencia se rompe en el año 2015, al observarse un aumento de 31%. Se mantienen a la baja las regiones de Sierra Nevada y Amazonía.

Figura No. 22 Cultivo de Coca en Colombia por Región 2008 - 2015

Región	2008	2009	201	2011	2012	2013	2014	2015	Variación 2014-2015
Amazonía	2018	1313	1505	717	653	375	348	181	-48
Central	18731	18048	15308	10641	10405	8815	11412	16397	44
Meta-Guaviare	12154	13129	8709	9879	6550	7623	10700	10425	-3
Orinoquía	3621	3658	2990	2396	1323	782	536	700	31
Pacífico	29917	27022	25682	26789	18969	18562	25976	40594	56
Putamayo-Caquetá	13961	9618	7363	13278	9843	11989	20151	27780	38
Sierra Nevada	551	351	255	62	47	43	9	7	-22
Total	80953	73139	61812	63762	47790	48189	69132	96084	39

Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito, "Colombia: Monitoreo de Cultivos de Coca 2014", Julio 2015.

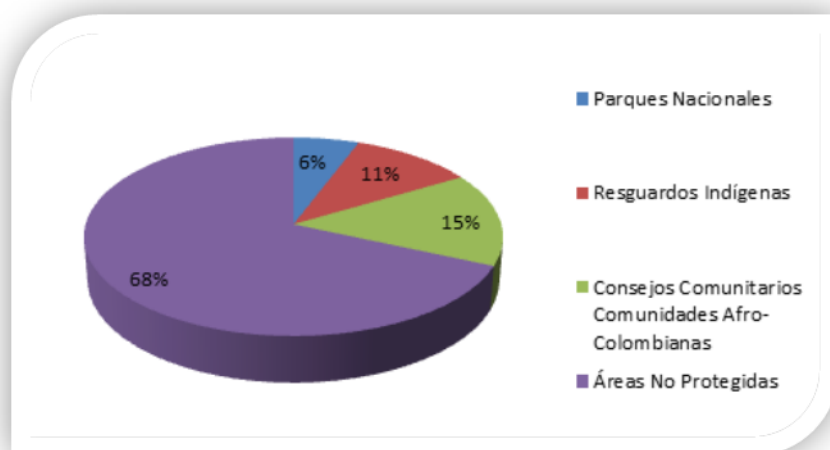
Junto al cultivo del arbusto de la coca que se da en las distintas regiones colombianas, hay que destacar la siembra de coca en parques naturales y áreas protegidas.

De los 59 parques naturales que hay en Colombia, 16 se ven afectados con este tipo de producción agrícola, alcanzando una superficie de 6.214 ha. que representa el 6,5% del total. De ellos, 2 presentaron los mayores aumentos de la superficie cultivada: Paramillo y Catatumbo-Barí, con un 110% y 80% de incremento respectivamente.

Los resguardos indígenas también son sectores de producción de coca, de hecho se aprecia un aumento del 52%, pasando de 7.799 a 11.837 ha.

Finalmente, hay que destacar el cultivo en los Consejos Comunitarios de Comunidades Afro – Colombianas, los que presentaron un aumento del 51%.

Figura No. 23 Distribución del Cultivo de Coca Respecto del Total Nacional en Parques Nacionales, Resguardos Indígenas y Consejos Comunitarios de Comunidades Afro - Colombianas



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra las Droga y el Delito, “Colombia: Monitoreo de Cultivos de Coca 2015”, Julio 2016.

Los distintos estudios de monitoreo de cultivo de coca publicados por UNODC, no solo entregan un completo panorama sobre el desarrollo de este arbusto sino que

también, permiten identificar la producción de hoja seca y derivados (pasta básica y clorhidrato de cocaína).

En este sentido, UNODC identifica que durante el año 2014 Bolivia produjo un total de 32.500 toneladas métricas (tm) de hoja seca, de las cuales 18.300 tm se encuentran ubicadas en la región de Yungas de La Paz, 14.000 tm en el Trópico de Cochabamba y 200 tm en las Provincias del Norte de La Paz.

Figura No. 24 Producción Potencial de Hoja Seca de Coca en Bolivia

Regiones productoras de coca	Límite Superior (UNODC)*		Límite Inferior (EPMHCB)*		Producción Potencial Estimada*		Cambio 2014-2015
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	
Yungas de La Paz	18.600	18.300	16.200	15.900	18.600	18.300	-2%
Trópico de Cochabamba	16.900	16.600	12.500	12.300	14.400	14.000	-3%
Norte de La Paz	159	200	130	200	140	200	43%
Total redondeado	35.700	35.100	28.800	28.400	33.100	32.500	-2%

Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito, “Estado Plurinacional de Bolivia: Monitoreo de Cultivos de Coca 2015”, Agosto 2016.

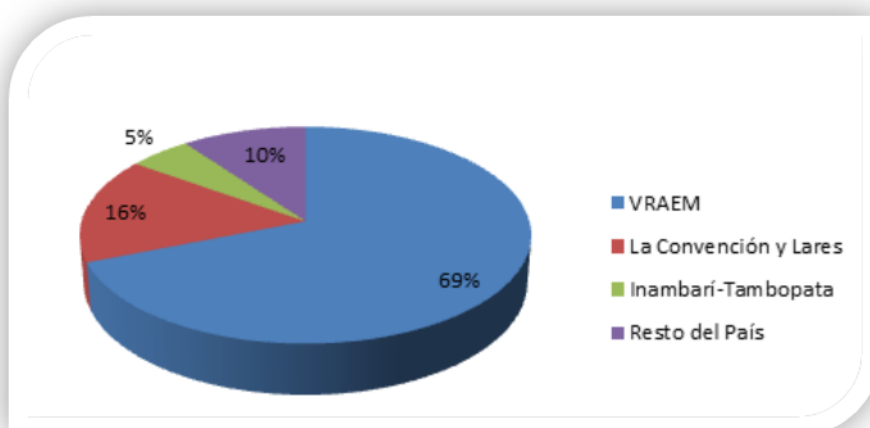
La medición llevada a cabo en Perú supera fuertemente lo estimado para Bolivia, alcanzando una cifra de 96.304 toneladas métricas en 2015, de las cuales se estima que 9.000 tm son destinadas a mercados tradicionales, mientras que 87.304 tm al narcotráfico.

Las tres principales zonas de producción de hoja seca son VRAEM, La Convención y Lares, e Inambari – Tambopata. De ellos, VRAEM representa el 69% del total nacional con un rendimiento promedio de 3,6 tm/ha/año con densidades superiores a las 200.000 plantas por hectárea.

La Convención y Lares contribuyen con el 15,8% de la producción con un rendimiento de 1,457 tm/ha/año con densidades de entre 20.000 y 30.000 plantas por hectárea.

La producción de Inambari – Tambopata corresponde al 5,1% del total país con un rendimiento de 1,29 tm/ha/año y una densidad de entre 20.000 y 25.000 plantas por hectárea.

Figura No. 25 Distribución de la Producción de Hoja Seca de Coca en Perú 2014



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito, “Perú: Monitoreo de Cultivos de Coca 2015”, Agosto 2016.

En Colombia, la cantidad estimada para la producción de hoja seca es notoriamente mayor que la cifra estimada en Bolivia y Perú. La producción en ese país alcanzó las 454.000 toneladas métricas en 2015, lo que representa un aumento de 47,2% respecto del año anterior.

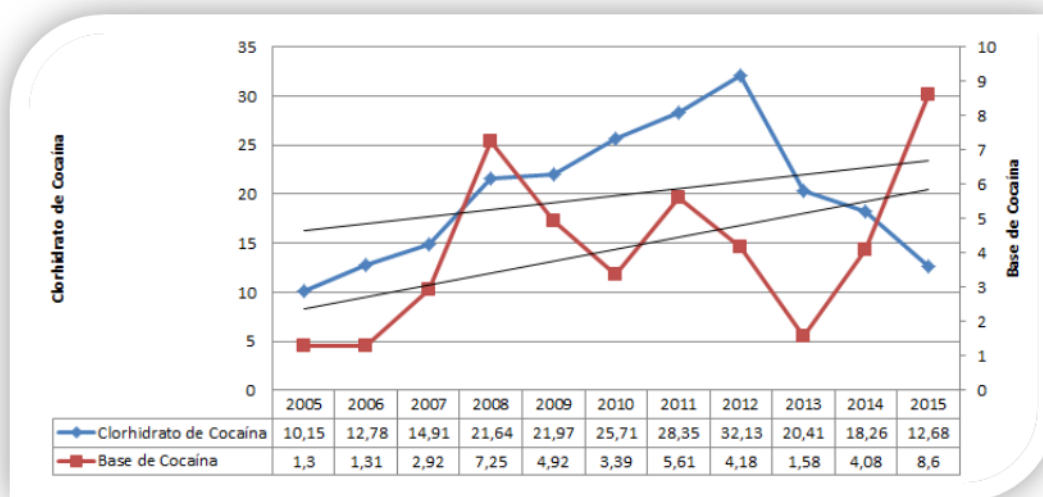
Destaca en Colombia la producción de cocaína, la que vio aumentada su cantidad con respecto al año anterior. Este país produjo 797 tm de base de cocaína, las que equivalen a 646 tm de clorhidrato de cocaína. La UNODC estimó una producción

potencial de base de cocaína de 8,4 kg/ha. cosechada y de clorhidrato de 6,8 kg/ha cosechada.

Los datos de incautaciones entregados por la UNODC en su monitoreo de cultivo muestran que en Bolivia se está produciendo clorhidrato y pasta básica de cocaína. Con respecto a ello, destaca una disminución en las incautaciones de base de cocaína de 31%, mientras que el aumento en las incautaciones de clorhidrato de cocaína llega a niveles preocupantes con un incremento de 111%. Fue en el departamento de Santa Cruz donde se realizaron las mayores incautaciones de ambos derivados, con 4.754 kg y 7.629 kg respectivamente.

A continuación, se puede apreciar el comportamiento que ambos derivados han tenido en el tiempo, observándose una tendencia al alza en ambos.

Figura No. 26 Incautaciones de Cocaína en Bolivia tm



Fuente: Elaboración propia sobre datos entregados en "Estado Plurinacional de Bolivia: Monitoreo de Cultivos de Coca 2015", Agosto 2016.

Bolivia concentra una gran cantidad de laboratorios e instalaciones para fabricar y procesar derivados de la coca. Solo en 2015 se han destruido 4.234 fábricas de

producción de cocaína, concentrándose los operativos en Cochabamba y Santa Cruz. Además a nivel nacional se dismantelaron 73 laboratorios de cristalización, prácticamente la totalidad de ellos se encontraban en Santa Cruz. También se destruyeron 62 laboratorios de reciclaje de sustancias químicas.

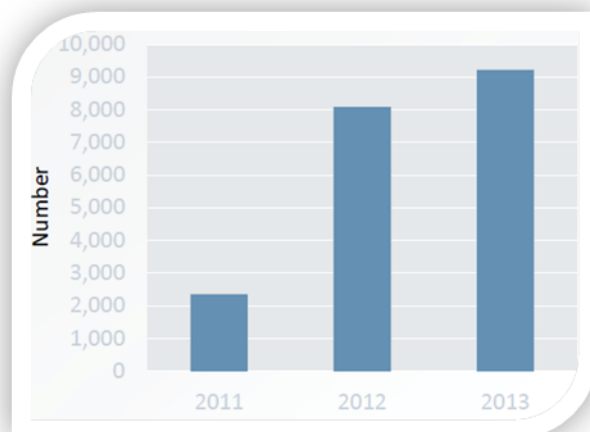
En Perú los datos no son tan exactos, sin embargo UNODC identifica a la zona de VRAEM como la principal productora de derivados de coca para el narcotráfico, especialmente Kepashiato. Además existe producción de pasta básica de cocaína en la zona de Alto Huallaga, Pichis-Palcazú y Aguaytía.

Las operaciones de dismantelamiento de instalaciones de procesamiento de coca en Colombia destruyeron 2.624 laboratorios, los que se distribuyen de la siguiente manera: 3.591 laboratorios de extracción de pasta básica y base de cocaína, 263 de clorhidrato de cocaína, 1 de heroína y 12 de producción de permanganato de potasio (sustancia utilizada para la fabricación de derivados).

Con respecto a lo anterior, es relevante destacar que los laboratorios de fabricación y reciclaje son instalaciones que, a diferencia de los campos de cultivo, se extienden a lo largo de todo el globo.

De acuerdo al Informe Mundial de Drogas 2015 de UNODC, destacan aquellos laboratorios ubicados en América Latina y Europa, respecto a lo que es menester para esta investigación doctoral, mencionar entre los países con desarrollo de laboratorios de cocaína a Argentina, Chile, Ecuador y Venezuela. En el caso de aquellos ubicados en Europa, estos corresponden a extracción secundaria de la droga. La figura No. 27 muestra el comportamiento de los laboratorios a nivel global, basado en el índice de dismantelamiento se los mismos.

Figura No. 27 Laboratorio de Producción de Cocaína Desmantelados 2011 - 2013



Fuente: Informe Mundial de Drogas 2015, Oficina de Naciones Unidas para la Droga y el Delito.

b. Segundo Eslabón: Distribución

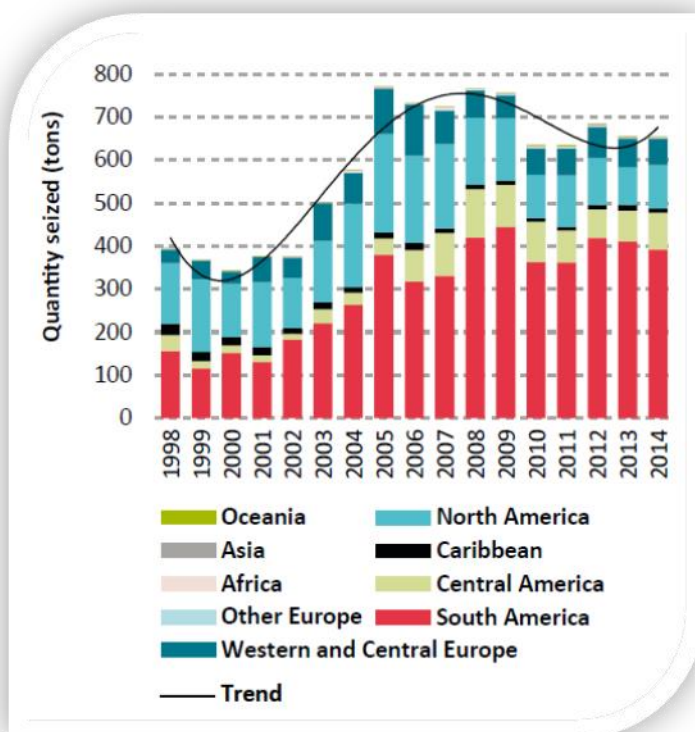
Una vez producida la coca es necesario definir cuál es el destino de esta. Para ello se han utilizado los datos basados en decomisos, ya que estos permiten identificar las rutas de tráfico y los destinos finales, sin embargo, hay que destacar que las bandas del narco tienen una capacidad de adaptación a los controles mucho mayor de la que poseen las distintas policías y organizaciones contra-narcotráfico.

Con respecto a esto último, es relevante resaltar que una de las formas que han encontrado para evadir los controles ha sido la diversificación. Las rutas ya no se caracterizan por traficar un solo tipo de droga, lo que ha hecho más difícil establecer el tránsito ilegal de estupefacientes.

En su informe de 2015, la Oficina de Naciones Unidas para la Droga y el Delito identifica a Europa y América del Norte como los principales mercados de la coca latinoamericana, los que se han mantenido más o menos estables desde 2010. Sin embargo, se puede apreciar que Asia comienza a crecer fuertemente a partir del año

2012, lo que se confirma en el informe de drogas emitido por ese organismo en 2016. América por su parte, muestra una leve alza, la que puede estar explicada por el aumento de consumo en regiones productoras, confirmándose esta tendencia en informe 2016. Lo anterior se aprecia con mayor claridad en la figura No. 28.

Figura No. 28 Cantidad de Coca Decomisada por Región –1998 - 2014



Fuente: Informe Mundial de Drogas 2015, Oficina de Naciones Unidas para la Drogas y el Delito.

Sudamérica se mantiene como el principal centro de operaciones desde donde sale la coca hacia el resto del mundo. En este sentido, los principales países productores funcionan como puntos de salida hacia el resto de la región para luego enviarse la droga a los mercados internacionales. En esta dinámica, otros países del área operan como zonas de tránsito y almacenamiento para luego enviar la droga. Brasil y Argentina aparecen, desde fines de la primera década del siglo XXI como las naciones de tránsito

más mencionadas en decomisos, mientras que África es identificada como de tránsito en el paso de la coca hacia Europa. Es precisamente a esta última ruta que se integra Chile. Desde este país sudamericano sale la droga que llega a África y que tiene como destino final Europa.

De los tres países sudamericanos productores de coca, Bolivia aparece como destino intermedio de la droga peruana que se dirige a Brasil y Chile. No obstante, también distribuye su producto hacia Europa y Asia vía Brasil o Chile.

En el caso de Perú, la distribución de la droga está ligada a las organizaciones de narcotráfico latinoamericano (mexicanas, colombianas y brasileñas), las que se encuentran relacionadas a los servicios de transformación, acopio y transporte, articulando circuitos de la coca a lo largo del país, los que han aumentado la violencia, sicariato y trata de personas. Tal es el caso de la zona de Caballococha en Baja Amazonas, donde las bandas colombianas y brasileñas han aumentado los niveles de inseguridad.

Tres son las vías de salida de la droga desde Perú: por tierra, a través de Puno y Madre de Dios con destino final Brasil vía Bolivia; por aire mediante las distintas pistas clandestinas que se ubican principalmente en las zonas de Pichis-Palcazú y el VRAEM, también con destino final Brasil vía Bolivia; y por mar a través de los puertos de Callao y Paita principalmente, donde las organizaciones criminales han logrado un alto grado de penetración llegando a intervenir los contenedores con el objeto de enviar la droga a Europa y Asia vía África. El río Amazonas es otra zona de tráfico fluvial por la cual se envía coca a Brasil. La zona de Desaguadero resalta en importancia en el informe 2016 de Naciones Unidas, donde aparece como área de tránsito para la droga peruana que se dirige a Bolivia y luego a Chile.

Finalmente en Colombia, las bandas del narco apuntan a los mercados de Norteamérica, Europa y Asia a través de Centroamérica y África.

En la figura No. 29 se aprecian los principales países de tránsito de la coca, donde destacan las naciones latinoamericanas como dedicadas exclusivamente al tráfico

de cocaína. A partir del informe de 2016 es menester incorporar a Chile dentro del grupo de los países sudamericanos clasificados como de tránsito

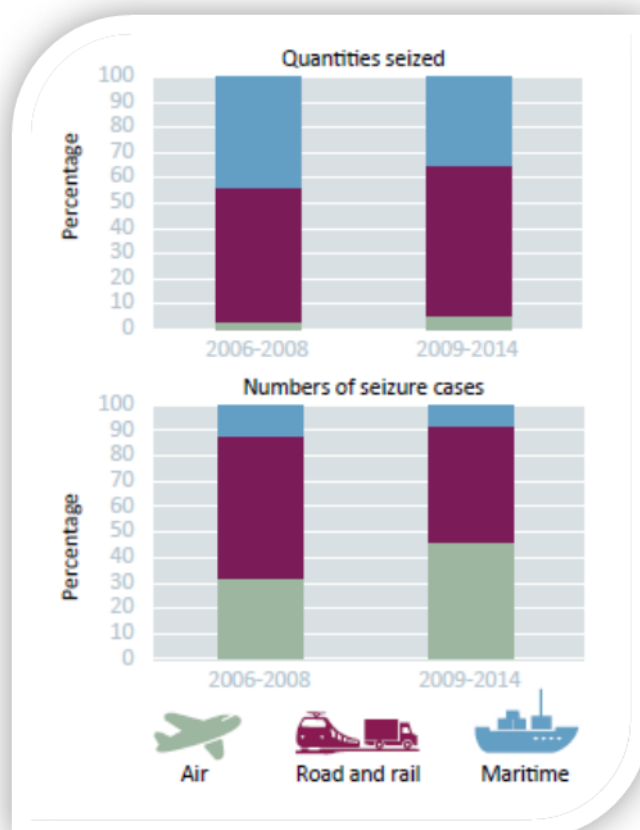
Figura No. 29 Principales Países de Tránsito según Informe de Países Receptores en Grandes Casos de Decomisos Individuales de Droga (Sobre 100g Heroína y cocaína, sobre 1 kg Cannabis) por Droga 2005 - 2014

Cocaine (base, salt and crack)			Heroin (base, salt)			Cannabis (herb, resin, oil)		
Transit Countries	Total number of times country mentioned as transit point in individual seizures	Number of recipient countries reporting transit countries	Transit Countries	Total number of times country mentioned as transit point in individual seizures	Number of recipient countries reporting transit countries	Transit Countries	Total number of times country mentioned as transit point in individual seizures	Number of recipient countries reporting transit countries
Argentina	2,101	45	Afghanistan	21	6	Denmark	57	3
Bolivia (Plurinational State of)	530	19	India	44	11	Greece	36	8
Brazil	1,747	56	Kazakhstan	23	1	Morocco	4,308	24
Colombia	1,061	31	Kyrgyzstan	42	3	Netherlands	117	10
Costa Rica	624	34	Netherlands	30	4	Pakistan	76	24
Dominican Republic	1,313	20	Pakistan	3,216	178	Paraguay	117	7
Ecuador	410	22	Spain	29	4	Portugal	28	11
Panama	305	18	Tajikistan	128	4	Saint Vincent and the Grenadines	33	7
Peru	897	25	Turkey	45	7	Spain	846	33
Venezuela (Bolivarian Republic of)	587	27	United Arab Emirates	43	15	Swaziland	32	3

Fuente: Informe Mundial de Drogas 2015, Oficina de Naciones Unidas para la Droga y el Delito.

Finalmente en cadena de distribución de la droga se ha identificado que el medio de transporte más usado es el terrestre, transportándose de 68 kg en 2006 a 107 kg en 2014. Por su parte, los cargamentos marítimos suelen ser los menos comunes, pero en cuanto a tamaño son los más grandes. Con respecto al tráfico aéreo, el que también pareciera ser común, hay que señalar que las cantidades interceptadas suelen ser más pequeñas. En la figura No. 30 se puede apreciar la relación entre los medios de transporte, la cantidad transportada y cuál es el que más ha variado.

Figura No. 30 Medios de Transporte Reportados en Casos de Decomisos Individuales de Droga 2009 – 2014



Fuente: Informe Mundial de Drogas 2015, Oficina de Naciones Unidas para la Droga y el Delito.

c. Tercer Eslabón: Consumo

El tercer y último eslabón de la cadena de producción de la coca corresponde al consumo, el que se analizará desde dos puntos de vista: usuario y comercialización de la droga.

De acuerdo al Informe mundial de drogas del año 2015 de la Oficina sobre Drogas y Delito de la Organización de Naciones Unidas, en el mundo hay 132.300

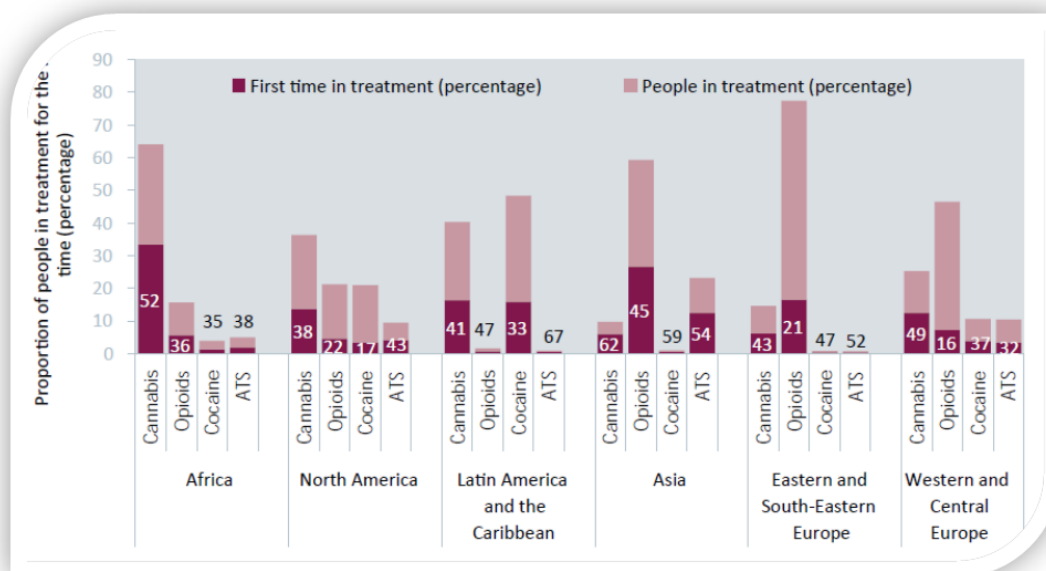
hectáreas de cultivo de coca, se han decomisado 655 toneladas de cocaína y existen 18.3 millones de consumidores a nivel mundial.

Con respecto al comportamiento de los usuarios, resulta relevante diferenciar entre quienes tienen una dependencia y quiénes no. En este sentido, el informe de la UNODC señala que el 12% del total de la población mundial ha usado sustancias ilícitas y 29 millones son los usuarios dependientes.

Del total de las sustancias consumidas, la cocaína muestra una tendencia a la baja en 2015. Pero esto no es suficiente como para plantear una reducción del mercado de la coca, de hecho, en 2016 cambia la tendencia debido al aumento del consumo en Sudamérica, Colombia ha aumentado los niveles de cultivo, siendo la rentabilidad del negocio tan alta, por lo que es difícil identificar una disminución importante.

En cuanto a los usuarios dependientes, se identifican aquellos que reciben tratamiento por primera vez y quienes llevan tiempo en tratamiento. Con respecto a ellos, es importante destacar que según sea la región del mundo es el tipo de droga que presenta mayor uso, sin embargo, es posible notar que la cannabis tiene una fuerte presencia en todas las regiones. Con respecto a la cocaína, la mayor cantidad de usuarios dependientes se encuentra en Latinoamérica, Caribe y Europa, seguidos de cerca por Norteamérica.

Figura No. 31 Distribución de Personas en Tratamiento según Región y Tipo de Drogas



Fuente: Informe Mundial de Drogas 2015, Oficina de Naciones Unidas para la Droga y el Delito.

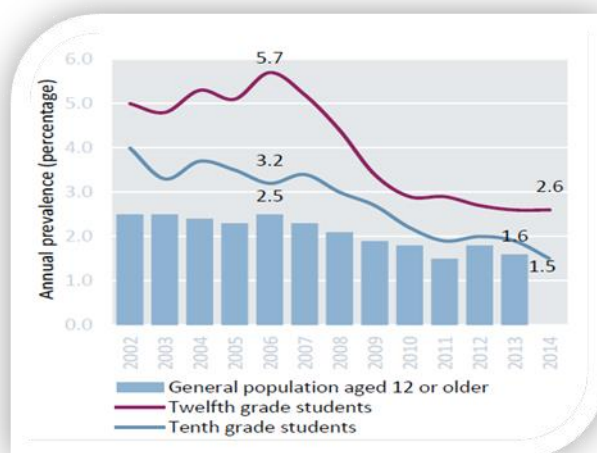
Si bien la coca se produce principalmente en tres países sudamericanos, sus usuarios se distribuyen a lo largo del mundo, concentrándose en Norte y Sudamérica, así como en Europa Central y Occidental. Sin embargo, hay que destacar que los mercados están cambiando. Se ha identificado que ciertos mercados se han encogido, mientras que otros se han expandido.

En este sentido destaca la disminución del mercado norteamericano y la tendencia al alza del sudamericano. Se estima que el uso de cocaína aumentó en América del Sur de 0.7% en 2010 a 1.2% en 2012, tres veces el consumo promedio mundial. Brasil aparece como el principal mercado sudamericano, con un rol estratégico para el tráfico de cocaína, el que se ha duplicado en 2013 alcanzando más de 4 toneladas. Europa del Este es otro mercado que ha mostrado una tendencia al alza, mientras que la zona central y occidental de ese continente mantiene su consumo estable.

En Sudamérica, Brasil es el mercado más relevante. Lidera el ranking mundial de consumo de crack con 1,2 millones de usuarios. Este país consume aproximadamente una tonelada de cocaína al día y posee una industria que mueve cerca de 20 millones de dólares diarios.

La disminución del mercado norteamericano es un dato especialmente relevante, toda vez que Estados Unidos representa la principal demanda de droga latinoamericana, situación que ha comenzado a cambiar, desviando el eje del consumo hacia Europa, Asia y Sudamérica, tendencia que se confirma en 2016. Lo anterior se puede apreciar en la siguiente figura.

Figura No. 32 Uso de cocaína en Estados Unidos 2003 - 2014



Fuente: Informe Mundial de Drogas 2015, Oficina de Naciones Unidas para la Droga y el Delito.

Una de las principales razones de cambio en el tamaño de los mercados ha sido la apertura de nuevas rutas a través de Sudamérica y África. Los principales proveedores de coca se mantienen. Perú, Colombia y Bolivia generan prácticamente toda la coca que se trafica en el mundo, sin embargo, las rutas y centros de consumo han variado. En Europa Occidental y Central, junto con Norte América, se ubican los

principales usuarios, mientras que en África, Sud y Centro América se encuentran las principales rutas de tráfico y las organizaciones criminales.

Como el mercado de la cocaína se está encogiendo en América del Norte, el foco de atención se ha trasladado a Europa, donde un kilo vale tres veces más de lo que cuesta en Estados Unidos. Ahora el viejo continente es el mercado de mayor y más rápido crecimiento, los usuarios se han duplicado desde 1990 y el nivel de uso es especialmente alto en España, Reino Unido, Italia, Irlanda y Dinamarca.

La rentabilidad de la cocaína en los distintos mercados hace que su comercialización genere altos índices de violencia derivados de la lucha entre las bandas por el control del territorio. Un kilo de clorhidrato de cocaína en Colombia se vende en US\$ 2.269, en Centroamérica su valor aumenta a una cifra entre los US\$ 2.800 y US\$ 10.000, en México vale entre US\$ 15.000 y US\$ 17.00, y en España alcanza una cifra entre US\$ 54.000 y US\$ 57.000.

Las grandes ganancias que derivan de la droga obligan a las organizaciones a una innovación constante: nuevas rutas, nuevos métodos y técnicas de cultivo, etc. Es en este proceso de innovación y adecuación de las organizaciones de la droga donde Chile empieza a jugar un papel relevante.

El contexto regional descrito anteriormente muestra una tendencia clara de estabilidad del mercado de la coca. Ya no es Perú ni Bolivia quienes aumentan la superficie cultivada, sino que Colombia, lo que confirma una nueva adecuación de los grupos que manejan el negocio de la droga. Además, en esta dinámica aparece un nuevo país que interviene en la ruta del tráfico: Chile.

Su cercanía a dos de los grandes productores, la gran conexión con el mundo derivada de su amplia costa e innumerables puertos, además de una gran conexión de caminos, lo ubican en una posición privilegiada para ser utilizado como país de tránsito y al mismo tiempo como consumidor.

El ser el cuarto país más nombrado en las incautaciones realizadas en África, abre un nuevo escenario para la seguridad chilena. Esto significa que su rol en el

contrabando de la drogas se hace cada vez más significativo, lo que plantea un dilema de seguridad que de mantenerse la tendencia podría complejizarse.

El contexto del narcotráfico regional está permeando Chile, lo que obliga al país a desarrollar estrategias de seguridad que permitan controlar esta amenaza y sacarlo de la cadena de distribución antes que el narcotráfico comience a ganar terreno. En este sentido, la gran longitud del territorio chileno y la alta concentración de la población en el centro, significan espacios en el norte y sur, donde una presencia reducida del Estado deja vulnerable al país.

En este sentido hay que destacar que las áreas vulnerables se encuentran en el norte. Es allí donde la cercanía a los focos de producción y el fácil acceso sin control al país aparecen como oportunidades para las organizaciones criminales.

D. UNA APROXIMACIÓN AMPLIA AL DILEMA DE SEGURIDAD GENERADO POR EL TRÁFICO DE DROGAS EN LAS AMÉRICAS

La ampliación del concepto de seguridad desarrollada en Europa, principalmente por la Escuela de Copenhague de la mano de Barry Buzan y Ole Waever, tuvo importantes repercusiones en América: la Organización de Estados Americanos (OEA) a principios del siglo XXI planteó un enfoque multidimensional de la seguridad.

Esta nueva visión propuesta por la OEA permitió securitizar muchos problemas en la región, los que se escapaban de la noción tradicional de la seguridad ligada al ámbito militar, pero que de igual manera amenazaban la estabilidad de los Estados latinoamericanos.

América Latina es una de las regiones más peligrosas del mundo. Sus conflictos son de carácter transnacional, los que generan una relación estrecha entre seguridad del Estado y seguridad internacional. En esta zona del mundo, “los criminales han aprovechado las herramientas modernas, recurriendo al uso de nuevas tecnologías,

mejorando su capacidad de organización y, consecuentemente, ha aumentado el nivel de violencia y letalidad en la comisión de delitos”¹¹⁵.

Los fenómenos criminales son cada vez más graves y se están expandiendo por toda la región. Cada vez más los dilemas de seguridad pública afectan a la seguridad regional, y debido a la globalización, tienen fuerte influencia en la seguridad mundial. Un caso que refleja esta situación es el tráfico de drogas, actividad que se ha expandido por gran parte de América Latina y el mundo, poniendo en riesgo a sus Estados.

Lo anterior se puede graficar de la siguiente manera:

Figura No. 33



Fuente: Elaboración propia.

De esta forma, la globalización entrega las herramientas para que las organizaciones criminales mejoren sus conexiones y se tornen más eficaces, con lo que afectan la seguridad pública de los Estados donde operan. A su vez, la globalización produce una interdependencia entre el Estado y el sistema internacional, con lo que la inseguridad que generan los criminales a nivel nacional se expande por la región y el mundo.

¹¹⁵ STEIN, ABRAHAM: “El Concepto de Seguridad Multidimensional”, *Revista Bien Común*, No. 176-177, 2009, pág. 32.

Es esta situación la que llevó a la OEA a plantear su concepto de seguridad multidimensional, con el objeto de incorporar los nuevos fenómenos que se desarrollan en América Latina. Fue así que, en la Asamblea General que desarrolló la organización en Bridgetown en 2002 se adoptó el enfoque multidimensional, para finalmente establecer el concepto en la Conferencia Especial sobre Seguridad que se realizó en la Ciudad de México en 2003.

Si bien Bridgetown no definió el concepto de seguridad multidimensional, sí aparece como punto de partida para adoptar este nuevo enfoque. En dicha ocasión se identifican las nuevas condiciones que llevan a proponer este concepto y en su declaración se afirma que, “las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y que el concepto y enfoque tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales”¹¹⁶.

Con esta definición se amplía la noción de seguridad y se identifican los nuevos desafíos a los que se enfrenta el Estado. Allí se plantea que existen amenazas, preocupaciones y otros desafíos, los que se pueden relacionar a lo que anteriormente se mencionó como amenazas, evento catastrófico y riesgo estructural. Las preocupaciones tienen relación con el riesgo estructural, mientras que los otros desafíos con los eventos catastróficos.

Con ello, los países miembros reconocen que el entorno y dilema de seguridad han cambiado, por lo que se requiere una nueva aproximación. En esa ocasión se reconoció la naturaleza transnacional de las amenazas, identificándolas como “problemas intersectoriales que requieren respuestas de aspectos múltiples por parte de distintas organizaciones nacionales”¹¹⁷.

De esta forma, se asume la relación entre seguridad nacional e internacional anteriormente expuesta. Las amenazas ya no solo son de carácter internacional, sino que

¹¹⁶ ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS: “*Declaración de Bridgetown: Enfoque Multidimensional de la Seguridad Hemisférica*”, 4 de Junio de 2002.

¹¹⁷ Ibidem.

también afectan la seguridad interna de los Estados, y con ello la seguridad se amplía también a los aspectos políticos, económicos, sociales y medioambientales.

Con respecto a esto, Gaston Chillier y Laurie Freeman en el Informe Especial de WOLA afirmaron que “la implementación de este nuevo concepto puede conducir a una mayor securitización de los problemas de la región, definiendo el tratamiento de estos problemas como si fueran amenazas de seguridad”¹¹⁸.

En América Latina se producen los tres fenómenos mencionados con anterioridad: amenazas, eventos catastróficos y riesgo estructurales, los que a su vez generan un círculo vicioso que pavimenta el camino para la inestabilidad de la región.

Los riesgos estructurales, son entendidos como aquellos fenómenos que afectan el bienestar de los individuos y su sociedad, generando una situación caracterizada por la falta de oportunidades para el desarrollo humano e institucional lo que tiende a construir zonas de debilidad estatal y descontento social, que son aprovechados por los grupos del crimen transnacional que amenazan al Estado y su población.

A lo anterior se suman la gran cantidad de catástrofes que sufre América Latina y que ponen en evidencia los riesgos estructurales que tiene la región.

En este sentido, la visión multidimensional que propone la OEA es de gran relevancia, toda vez que permite enfrentar de una mejor manera el dilema de seguridad compuesto por los elementos mencionados.

a. Narcotráfico como una Amenaza a la Seguridad Regional: Conferencia Especial sobre Seguridad

El concepto de seguridad multidimensional que comenzó a discutirse con la Declaración de Bridgetown, se concretó en el año 2003 durante la Conferencia Especial

¹¹⁸ CHILLIER, GASTON Y FREEMAN, LAURIE: “*Potential Threat: The New OAS Concept of Hemispheric Security*”, WOLA Special Report, Julio 2005, pág. 1. Versión original en inglés: “The implementation of this new concept may lead to greater securitization of the region’s problem, defined as the treatment of these problems as if they were security threats”.

sobre Seguridad, marcándose un hito en la evolución del concepto en el Hemisferio Occidental.

En aquella ocasión, se declaró que la “nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional”¹¹⁹.

Hay que destacar que la multidimensionalidad a la que hace referencia la Declaración sobre Seguridad está dada por la condición de transnacionalidad de las nuevas amenazas y desafíos. Esto quiere decir que la dimensión militar ya no es la única que caracteriza a estos fenómenos, sino que se incorporan otras dimensiones que superan las fronteras y generan una gran interacción entre la seguridad nacional e internacional.

Con respecto a esto, al igual que en Bridgetown, la declaración estipula que: “las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional, y el concepto y los enfoques tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales”¹²⁰.

De esta forma, las amenazas son de carácter diverso, lo que hace muy difícil identificar un solo tipo. Si bien se acepta la existencia de amenazas tradicionales, entendidas como el enfrentamiento militar entre los Estados, también se identifican nuevas, las que son explicitadas en la letra m) del subtítulo Valores Compartidos y Enfoques Comunes¹²¹, donde se mencionan:

¹¹⁹ ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS: “Declaración sobre Seguridad en las Américas”, en: *Conferencia Especial sobre Seguridad, Ciudad de México, México D.F., 28 de Octubre de 2003*.

¹²⁰ *Ibidem*.

¹²¹ *Ibidem*.

1. Terrorismo, delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos.
2. La pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados.
3. Los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente.
4. La trata de personas.
5. Los ataques a la seguridad cibernética.
6. La posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos.
7. La posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas.

De esta tipificación de los fenómenos que amenazan la seguridad del Estado y según la matriz para clasificarlos mencionada anteriormente, podemos identificar como amenaza contra el Estado (violento e intencional) a aquellos identificados en el punto número 1.

Además, para el desarrollo de esta tesis doctoral es de gran importancia el que la OEA haya identificado a las drogas como una de las principales amenazas, toda vez que no solo desafía a la población que la consume, sino que al Estado en su conjunto a raíz de la violencia derivada de los conflictos entre las bandas del narco y la desestabilización institucional que provoca la corrupción derivada de este negocio ilegal.

En este sentido, hay que destacar que en el punto número 27 del subtítulo Compromisos y Acciones de Cooperación la declaración indican:

“Reafirmamos que la cooperación multilateral basada en la responsabilidad compartida, la integralidad, el equilibrio, la confianza mutua y el pleno respeto a la

soberanía de los Estados es esencial para hacer frente al problema mundial de las drogas y sus delitos conexos, los cuales constituyen una amenaza a la seguridad de la región”¹²².

De esta forma, se identifica expresamente a las drogas como una amenaza para la región, justificándose así la importancia de esta investigación sobre narcotráfico en el Cono Sur, principalmente en Chile.

Resulta relevante destacar el valor que se le otorga a la soberanía, concepto de gran importancia para esta investigación, ya que es ella la que al verse debilitada por las vulnerabilidades del Estado es desafiada por los grupos del narco que utilizan las áreas aisladas para instalar sus centros de operaciones.

En este sentido, la hipótesis de este trabajo refleja la importancia que el narcotráfico y el concepto de soberanía tienen en esta investigación, toda vez que se busca estudiar la amenaza de las drogas y su relación con la soberanía del Estado, entendida como soberanía efectiva. De esta forma, junto con demostrar la relación que existe entre la soberanía y el fenómeno del narcotráfico, se busca plantear una estrategia que, basada en el fortalecimiento de la soberanía efectiva, pueda combatir el tráfico de drogas desde una dimensión doméstica, considerando que la cooperación regional puede ser compleja, debido a los diferendos limítrofes que están en discusión en la Corte Internacional de Justicia.

b. Una Mirada Integral al Problema de las Drogas: Una Aproximación desde la Seguridad Multidimensional

La guerra contra las drogas lleva décadas en América Latina, sin embargo, esta no ha tenido los buenos resultados que se esperaban. La producción de drogas se mantiene, y la violencia relacionada al tráfico de estupefacientes pareciera no disminuir, al contrario, los índices de homicidios se mantienen en niveles patológicos.

¹²² ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS: *Declaración sobre Seguridad en las Américas...*, op. cit.

El foco principal ha estado puesto en frenar el cultivo ilegal. La erradicación parece estar funcionando en Bolivia y Perú, mas no en Colombia, país donde ha aumentado el cultivo. En este sentido Steven T. Zech de la Universidad de Denver, identifica tres factores que hacen pensar que la guerra contra las drogas no está teniendo los resultados esperados¹²³:

1. La presión de los esfuerzos contra – narcóticos han generado un efecto globo aumentado los niveles de producción en algunos países.
2. La reducción de la oferta de hoja de coca pareciera no ser tan importante como se reporta. La nueva tecnología agrícola ha permitido tener una mayor densidad de plantas por hectárea así como mayor cantidad de hojas por planta.
3. La actual política de erradicación ha aumentado las externalidades negativas asociadas al cultivo ilegal (violencia, militarización de la vida social, degradación del medio ambiente, etc).

Los efectos colaterales de las políticas contra las drogas han generado gran daño en términos de corrupción, encarcelamiento y violación de los derechos humanos. Lo anterior, ha hecho que la región aparezca como la zona más violenta del mundo.

En torno al narcotráfico se ha generado un debate a nivel global que busca proponer soluciones alternativas al dilema de las drogas. En este sentido, los países de la Organización de Estados Americanos se reunieron en Antigua, Guatemala, el 6 de junio de 2013, donde reconocieron que “el problema mundial de las drogas, incluidos sus costos políticos, económicos, sociales y ambientales, se ha convertido en un desafío cada vez más complejo, dinámico y multicausal que genera efectos negativos en la salud, en la convivencia social, seguridad ciudadana, en la integridad de las instituciones democráticas, las políticas públicas, el desarrollo y las actividades económicas y que, bajo el principio de responsabilidad común y compartida, requiere un

¹²³ Vid. ZECH, STEVEN T: “UNGASS 2016 And Drug Policy in Latin America”, Universidad de Denver, marzo 2016.

abordaje integral, equilibrado, multidisciplinario y construido sobre un marco de pleno respeto de derechos humanos y libertades fundamentales”¹²⁴.

Una vez que se reconoce la necesidad de un enfoque integral, los países afirman que “las políticas sobre reducción de la demanda de drogas ilícitas deben centrarse en el bienestar del individuo y su entorno, para que desde un abordaje multisectorial y multidisciplinario, utilizando evidencia científica y mejores prácticas disponibles, se basen en enfoques para mitigar los impactos negativos del uso indebido de drogas, y afiancen el tejido social y fortalezcan la justicia, los derechos humanos, la salud, el desarrollo, la inserción social, la seguridad ciudadana y el bienestar colectivo”¹²⁵.

Además declaran estar “conscientes de la necesidad de reducir la delincuencia y la violencia asociadas con las actividades de las organizaciones criminales involucradas en el tráfico ilícito de drogas y los delitos conexos, fortaleciendo el papel del Estado como garante de la paz”¹²⁶.

De esta forma, a partir del año 2013 y de la Declaración de Antigua, nuevos conceptos se tomaron el debate sobre las drogas. Cooperación, seguridad ciudadana, bienestar, política integral, multiagencial y multidisciplinaria, son las ideas que se plasman en las nuevas propuestas contra esta amenaza.

En este sentido, en el año 2014 la OEA presentó un documento donde propone cuatro vías para enfrentar el dilema que producen las drogas. A través de él, la Organización de Estados Americanos asume que el problema existe, pero que cada país lo vive a su propia manera, las que pueden ser muy distintas entre sí. Sin embargo, el punto de partida es uno y tiene que ver con el hecho de que no es un solo problema relacionado a las drogas, sino que múltiples problemas asociados a las diferencias entre las naciones del mundo.

¹²⁴ Vid. ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS: *Declaración de Antigua, por una Política Integral Frente al Problema Mundial de las Drogas en Las Américas*, 6 de junio de 2013.

¹²⁵ *Ibidem*.

¹²⁶ *Ibidem*.

Las cuatro vías planteadas por la OEA son las siguientes¹²⁷:

1. Enfoque de salud pública.

Se identifica la dependencia de las drogas como una enfermedad crónica, la que se propone enfrentar de tres maneras: (i) intervenciones para impactar al usuario o a la población en riesgo, (ii) disponibilidad de sustancias, y (iii) ambiente que tolera el consumo.

Al drogadicto no se le debe tratar como enfermo y a la vez penalizarlo por el consumo. Se propone tratar al dependiente como un enfermo y penalizar a quien distribuye y comercializa. Con respecto a lo primero, se plantea considerar la despenalización del consumo.

2. Reformas que busquen alternativas al encarcelamiento.

La tasa de encarcelamiento se ha disparado en muchos países, generando un grave problema de hacinamiento en las cárceles, lo que se complejiza con los niveles de consumo de drogas entre la población penal.

Se propone una proporcionalidad en las penas con el fin de tener un mayor control de la población carcelaria y mayores opciones a las distintas situaciones antes de que entren al sistema judicial. Además se propone revisar las sentencias y tipificación de los delitos con el objeto de buscar alternativas al encarcelamiento.

El hacinamiento no ayuda a frenar el problema de las drogas, de ahí la importancia de la reforma planteada. También es necesario aplicar el enfoque de salud pública para la población penal dependiente de las drogas, así como también un enfoque de integración socio – laboral.

3. Crimen organizado transnacional es un actor relevante en el problema de las drogas.

El negocio de la droga ha generado un nivel de violencia que atenta contra la seguridad y bienestar de los distintos Estados y sus ciudadanos. Surgieron redes criminales transnacionales que se han expandido por toda la región y el mundo.

¹²⁷ Vid. ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS: *“El Informe de Drogas de la OEA: 16 Meses de Debates y Consensos”*, septiembre de 2014.

Estas organizaciones afectan la seguridad en su aspecto internacional y doméstico. Con respecto al primero, destacan actividades como el tráfico de órganos, personas, armas, etc. En cuanto a lo segundo, destacan el contrabando, prostitución, robo, minería ilegal, extorsión, entre otros.

Ambos aspectos de la seguridad deben ser controlados, en el caso del ámbito internacional, a través de la cooperación, mientras que en el caso doméstico, reforzando las políticas de seguridad pública para controlar desde dentro el problema.

4. Fortalecer instituciones judiciales y de orden público.

Existe debilidad institucional en América Latina, lo que ha dejado a los distintos Estados expuestos a la acción corruptora de las organizaciones criminales, las que utilizan a la violencia como una herramienta para resolver sus problemas. Por ello es que la OEA propone robustecer las instituciones judiciales y de orden público para fortalecer al Estado y protegerlo de la corrupción de las bandas criminales.

Estos cuatro ejes apuntan a un control multisectorial que permita enfrentar el problema de las drogas desde los distintos aspectos que lo componen.

En el año 2013, mientras la OEA se reunía en Antigua, Guatemala, la Organización de Naciones Unidas, el 18 de diciembre de ese año, en su Resolución 68/196 adoptaba los principios del Desarrollo Alternativo¹²⁸ como una manera de enfrentar el problema de las drogas.

En aquella ocasión, las Naciones Unidas reconocieron al igual que la OEA, que “el problema mundial de las drogas sigue siendo una responsabilidad común y compartida que requiere una cooperación internacional eficaz y creciente y exige un

¹²⁸ El Desarrollo Alternativo es un proceso propuesto por la Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito. La organización plantea la reducción y eliminación del cultivo de arbustos destinados a la producción de estupefacientes, a través del desarrollo rural que busca el crecimiento económico de comunidades y grupos considerando sus características particulares. Para mayor información, ver pág. Web de UNODC, www.unodc.org.

enfoque integrado, multidisciplinario y equilibrado de las estrategias de reducción de la oferta y la demanda (...)”¹²⁹.

El desarrollo alternativo al que adhieren las Naciones Unidas en esa resolución, es un proceso para prevenir y eliminar el cultivo ilícito de plantas con las que se producen sustancias psicotrópicas, como por ejemplo la amapola y la coca. Este proceso apunta a un desarrollo rural integral, a la sustitución de cultivos ilegales y a generar alternativas de desarrollo social.

Con respecto a ello, la resolución mencionada reconoce que, “el desarrollo alternativo es una alternativa importante, lícita, viable y sostenible a los cultivos ilícitos para la producción de drogas y una medida eficaz para afrontar el problema mundial de las drogas y otros problemas ligados a la delincuencia relacionada con las drogas (...)”¹³⁰.

La Resolución 68/196 y la Declaración de Antigua marcan un hito en la manera de enfrentar el problema mundial de las drogas. Se asume la necesidad de una mirada multidimensional que permita abarcar el dilema desde sus distintas aristas y así poder desarrollar una estrategia flexible que tenga énfasis en uno u otro aspecto, dependiendo de la realidad de cada nación.

En este sentido, la Organización de Estados Americanos desarrolló el Plan de Acción 2011 – 2015 de la Estrategia Hemisférica sobre Drogas de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), el que en el año 2014 evaluó el caso de Chile. El objetivo era conocer el estado de cumplimiento de las 27 medidas-recomendaciones derivadas de dicho plan de acción. Con respecto a ello, el informe destaca¹³¹:

- Chile cuenta con una autoridad nacional de drogas.

¹²⁹ ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS: “Resolución 68/196. Principios Rectores de Naciones Unidas sobre el Desarrollo Alternativo”, 18 de diciembre de 2013.

¹³⁰ Ibidem.

¹³¹ ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS: “Informe de Evaluación sobre el Control de Drogas. Chile”, 2014.

- Cuenta con una Estrategia Nacional de Drogas 2011 – 2014 y una nueva estrategia hasta 2018.
- Cuenta con un observatorio de drogas.
- Cuenta con rehabilitación, prevención y tratamiento.
- Cuenta con directrices para encarcelamiento en materia de drogas.
- Chile adoptó los artículos 3 y 12 de la Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988.
- Cuenta con normativa que le permite implementar los mecanismos establecidos en la Convención Única de Naciones Unidas sobre Estupefacientes de 1961, su protocolo-enmienda de 1979 y el Convenio de Naciones Unidas sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971.
- Cuenta con evaluaciones sobre disponibilidad de estupefacientes y sobre capacidades y debilidades de los organismos relacionados con esta materia.
- Cuenta con diagnósticos sobre tendencias, información y coordinación.
- Cuenta con tipificación de delitos, incluyendo el de lavado de activos
- Chile ha ratificado la Convención de las Naciones Unidas contra Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, la Convención de Naciones Unidas contra la delincuencia Organizada Transnacional del año 2000 y la Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal de 1992.

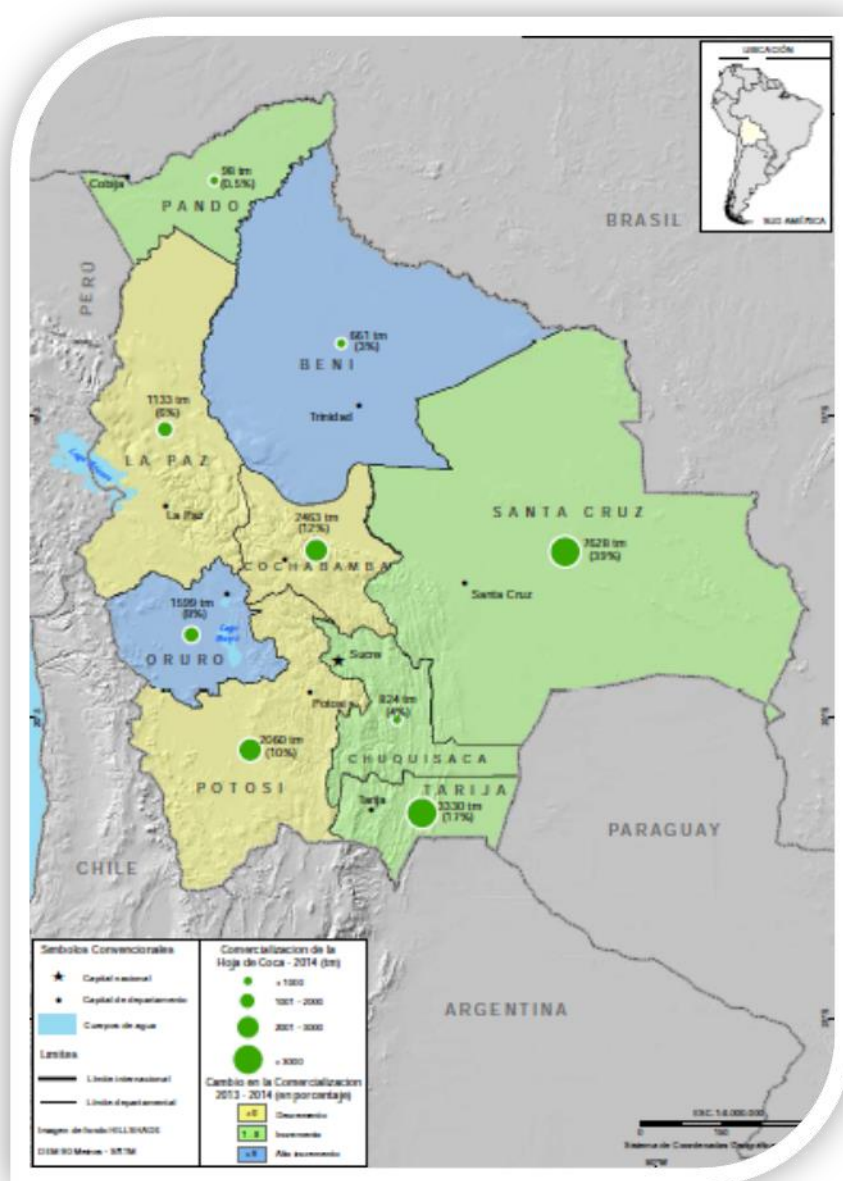
De esta forma, la OEA reconoce los esfuerzos realizados por Chile en esta materia. Sin embargo, la investigación sobre el tema de drogas aplicada al caso de Chile indica que el país, si bien ha desarrollado medidas y estrategias para controlar el tráfico de estupefacientes, estas no han alcanzado los resultados esperados.

Chile se ve enfrentado a un problema de narcotráfico cada vez más intenso, demostrado en el último informe de drogas de Naciones Unidas¹³², donde se observa su

¹³² Ver Informe Mundial de Drogas 2016 en www.unodc.org

cada vez más importante rol en el tráfico de drogas como país de tránsito. Además, se encuentra muy cerca de centros de distribución de coca en Bolivia, por lo que combatir el problema ahora puede ahorrar dificultades en el futuro. Lo anterior se aprecia en la figura No. 34.

Figura No. 34 Centros de Comercialización y Distribución de Coca en Bolivia



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito, “Estado Plurinacional de Bolivia: Monitoreo de Cultivos de Coca 2014”, Agosto 2015.

La información presentada anteriormente demuestra el complejo escenario regional donde se encuentra inserto Chile. No solo limita con dos grandes productores de coca, sino que éstos están ocupando la gran extensión de terreno en el norte para sacar la droga por puertos chilenos.

Las drogas son una amenaza transnacional que requiere de gran cooperación internacional, sin embargo, el escenario es complejo. Chile tiene importantes diferencias territoriales, las que han llevado a Perú, Bolivia y Chile a la Corte Internacional de Justicia, lo que dificulta la cooperación entre ellos.

En un escenario donde la cooperación no es fluida, el control del narcotráfico debería surgir desde dentro. Es necesario el desarrollo de políticas que permitan levantar información disponible para que todas las agencias trabajen en conjunto. No es suficiente que cada agencia cuente con sus propias estadísticas, es necesario que estas estén consolidadas. Además se deben identificar distintos niveles de acción para controlar la amenaza.

Lo anterior debe resultar de un análisis que entregue una descripción de la situación e información suficiente para identificar tendencias y relaciones entre distintas variables. Una vez realizado esto, se podrá levantar una estrategia de control de drogas.

Finalmente y comprendiendo el contexto regional en el que se encuentra el país, es necesario estudiar el narcotráfico en Chile, identificando los factores que influyen en el desarrollo de este, con el fin de obtener un panorama nacional del problema que permita dar paso al análisis de variables que explican el fenómeno, sus tendencias y líneas de investigación. Lo anterior se realizará en los capítulos siguientes.



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
MADRID



FUNDACIÓN
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
JOSÉ ORTEGA Y GASSET



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
MADRID



FUNDACIÓN
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

V. ESTUDIO DE CASO



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
MADRID



FUNDACIÓN
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

5. EL TRÁFICO DE DROGAS EN CHILE

LA COCAÍNA, PODEROSO ESTIMULANTE, fue aislado de la coca por primera vez en 1860, convirtiéndose en uno de los 14 alcaloides derivados de la hoja de esa planta.

Emerge como producto dinámico en el siglo XIX en Perú, desde donde se exportó al mundo entero, primero como un poderoso analgésico, hasta llegar hoy a ser la droga más rentable del siglo XXI. Cuatro son los períodos que se pueden identificar en su historia económica: (i) entre 1850 y 1910 su uso estaba destinado solamente a los insumos médicos; (ii) entre 1910 y 1945 esta sustancia sufre una baja en su comercialización derivada de las presiones de Estados Unidos; (iii) entre 1945 y hasta 1970 comienza a formar sus propias dinámicas de bien ilegal y (iv) desde 1970 hasta hoy aparece inserto en los grandes flujos del narcotráfico.

La coca era un ítem regionalmente aceptado en la farmacología de América, se usaba como analgésico y se prescribía para tratar los síntomas de ciertas enfermedades. Los estudios médicos y químicos comenzaron en Perú, pero rápidamente se extendieron por Europa y el resto del mundo, hasta transformarse en un importante commodity peruano a fines del siglo XIX.

De esta forma comenzó el comercio de la coca y sus derivados, comercio que hacia mediados del siglo XX dejó de ser legal, comenzando su transformación en lo que llamaremos el gran negocio de la droga, que se consolidó en la década de 1990.

El comercio ilegal de la coca se extendió por Sudamérica con la participación de Argentina, Bolivia y Chile, teniendo este último un rol fundamental en la creación de los carteles del narco. El circuito del tráfico se extendió por la frontera y los territorios del norte chileno a través de los trabajadores mineros y de la migración. La droga producida en Perú era exportada a través de Chile hacia los grandes centros de consumidores en Estados Unidos.

Los grandes movimientos antinarcóticos que surgieron hacia los años 50, consolidaron la prohibición total de la sustancia; sin embargo, las distintas dinámicas de la Guerra Fría que se vivían en América Latina canalizaron el negocio y generaron nuevos puntos de producción y tráfico. La revolución de 1952 en Bolivia¹³³, junto con hacer colapsar el Estado, transformó a ese país en terreno fértil para el cultivo de coca, mientras que la revolución cubana de 1959 interrumpió los esfuerzos antinarcóticos.

Durante la primera mitad del siglo XX el negocio de la coca se expandió a través de las farmacias y los médicos, alrededor de los cuales se formó un comercio ilegal. La prohibición total se concretó en la década de los '50, luego que una tendencia antinarcóticos se consolidara en la región.

Fue la Guerra Fría en su expresión latinoamericana la que permitió canalizar el negocio de la droga y generar nuevos puntos de tráfico y producción. Bolivia, luego del colapso de su Estado en 1952, se transformó en terreno fértil para los campesinos que cultivaban la coca, mientras que la Revolución Cubana interrumpió las fuerzas antinarcóticas, transformando al país en un intermediario.

Con la prohibición, el incipiente contrabando se transformó en narcotráfico. Para 1960 se traficaban cientos de kilos al año, conectándose a miles de campesinos con los

¹³³ La Revolución de 1952 en Bolivia marca el inicio de un período de doce años en el cual ese país llevó a cabo un proceso de modernización política, económica y social.

laboratorios, los círculos del tráfico organizado y con una gran cantidad de consumidores a lo largo y ancho del mundo.

En un primer momento, el tráfico estaba relacionado con un crimen desorganizado que se instalaba en un área gris entre el comercio legal y el ilegal, dependiendo de los antiguos circuitos andinos.

Lo anterior se consolidó en una segunda etapa entre 1959 y 1965, cuando la producción, el procesamiento y el contrabando se sistematizaron. Comenzó el desarrollo de una industria agrícola y química entorno a la coca. En este contexto, la participación de Chile fue muy relevante. No solo aparecía como una de las tres principales rutas hacia Estados Unidos, sino que también desarrolló laboratorios para procesar y refinar la droga.

Chile comenzó a contrabandear y a refinar la sustancia que enviaba a distintos puntos del mundo. Desde Arica y Valparaíso se exportaba la sustancia, mientras que los distintos locales nocturnos la ofrecían a sus clientes. Arica, Antofagasta y Tarapacá funcionaban como salida al mar para el producto que venía de Bolivia, mientras que en ciudades como Santiago y Valparaíso crecía el micro-tráfico. Esta situación se ha mantenido hasta el día de hoy cuanto se puede ver que es la región Metropolitana de Santiago la que concentra el mayor consumo de coca, mientras que Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta son la puerta de entrada de la droga al país.

Con el decaimiento de la actividad en Perú por las presiones antinarcóticas de Estados Unidos y en Bolivia debido a la Revolución del '52, Chile emergió como el país de los empresarios del narco, con lo que se incorporó a la cadena de la coca en sus eslabones de producción y distribución.

El rol que tuvo este país en la conformación de las redes del narcotráfico internacional no fue para nada trivial. Si bien su protagonismo terminó hacia fines de 1970 luego que un gobierno militar asumiera el control del Estado, Chile fue el puntapié inicial de las grandes mafias del narcotráfico. Con el gobierno militar se termina la era en que los chilenos eran conocidos por ser los mejores químicos de América del Sur.

A. EL PAPEL DE CHILE EN EL NARCOTRÁFICO LATINOAMERICANO

Ya antes de los carteles colombianos existía la mafia chilena, cuando las bandas del tráfico de drogas operaban como grupos organizados que miraban la actividad como un negocio. Chile ocupó un importante papel en el desarrollo del narcotráfico en la región, que comenzó alrededor de las farmacias y profesionales médicos a principios del siglo XX y se consolidó entre 1950 y 1970 con los clanes del narcotráfico y una inmensa red de contactos nacionales e internacionales.

A principios del 1900, cuando la coca aún era legal, eran los médicos y las farmacias quienes tenían acceso a ella y quienes podían recetarla y venderla. Al ser un insumo médico, esta sustancia debía venderse bajo la receta respectiva, por lo que su uso recreacional se hacía a través de médicos o farmacéuticos que facilitaban el producto a consumidores fuera del mercado legal. En este contexto, la consulta médica y luego la farmacia era el mecanismo más seguro para conseguirla.

De esta forma comienza en el país un tráfico indiscriminado de recetas médicas y un mercado negro entorno a las farmacias, el que se extendió a todo lo largo y ancho de Chile. Se genera un tráfico desorganizado de coca y sus derivados, lo que resultó en una normativa para los establecimientos de este tipo, sin embargo, la larga extensión del país dificultó la fiscalización, dejando zonas grises donde no llegaban los inspectores. Por ahora las normas estaban limitadas a la autoridad sanitaria; aún este tipo de comercio ilegal no se criminalizaba, situación que no sucederá hasta la década de 1950.

El principal vacío legal se generaba en los territorios salitreros del norte grande, donde la coca llegaba desde Perú y Bolivia y era muy demandada por la población de esos países que trabajaba en la minería. El gran desierto que conformaba esa zona, aparecía como entorno ideal para la internación de coca, la gran extensión de territorio y la falta de fiscalización generaban el contexto perfecto para el tráfico.

Para fines de 1920, la relación entre las farmacias y el tráfico de drogas estaba consolidada y ya se podían apreciar los primeros indicios del microtráfico en distintas

ciudades. La droga iba desde las farmacias hacia los locales nocturnos y los domicilios particulares de los consumidores. Ciudades como Santiago, Valparaíso e Iquique destacaban por el consumo extramedicinal.

En este contexto, la normativa nacional no definió lo que se entendía por traficante ilegal hasta 1930, cuando en el decreto ley de marzo de ese año del Ministerio de Bienestar se identificó al traficante con todo “aquel en cuyo poder se encontrase cualquier cantidad de la sustancia y no diese a la autoridad sanitaria explicaciones satisfactorias respecto de la legítima adquisición o procedencia”¹³⁴.

Esta situación tal vez precaria del tráfico de drogas, marcó un hito relevante con respecto a la situación actual. El contrabando desorganizado de principios del siglo XX que encontró poca fiscalización, evolucionó hasta derivar en asociaciones de narcos organizadas que transformaron a Chile en el país con los mejores laboratorios de refinamiento en América del Sur y en una nación de tránsito. Luego de una depresión de la actividad hacia fines de siglo, comienza una nueva era en las primeras décadas del siglo XXI.

De esta forma, a principios del siglo XX “aun cuando Chile no era productor directo de materias primas posibles de ser convertidas en alcaloides, sí experimentaba consumo evidente (...); y más aún, sí estaba incorporado a redes de circulación y producción mayores, ya sea por medio del fenómeno del contrabando (país de tránsito), como por la refinación de materias base importadas desde los países andinos productores de hoja de coca”¹³⁵.

Hacia mediados del siglo XX el tráfico callejero ya estaba instalado en las principales ciudades chilenas; de hecho, para 1943, la Policía de Investigaciones mencionaba por primera vez la existencia de algunas redes organizadas de tráfico de sustancias. Sin embargo para esta época, esta actividad ilegal aún no había sido criminalizada, lo que no sucedería hasta mediados de siglo cuando la producción de cocaína era desarrollada a través de fachadas como tintorerías y otros negocios legales.

¹³⁴ FERNÁNDEZ LABBÉ, MARCOS (2011): *“Drogas en Chile 1900 – 1970. Mercado, Consumo y Representación”*, Ediciones Universidad Alberto Hurtado, Chile, pág. 27.

¹³⁵ *Ibidem*, pág. 28.

Ya en 1958 la Policía de Investigaciones definía al tráfico de drogas como “uno de los problemas de más difícil solución en Chile, puesto que era evidente el hecho de que el país, conjuntamente con Bolivia, eran centros de abastecimiento de estupefacientes para el mercado internacional, en particular de cocaína”¹³⁶.

Hacia fines de la década de 1960, el tráfico de drogas era cada vez más intenso. Existía una alta frecuencia en el intercambio entre Chile, Bolivia y Perú. En este sentido, Luis Gayán, encargado de la Policía Secreta de Bolivia, explicó que “Chile era el puente de plata a través del cual se hacía circular la cocaína peruana y boliviana a todo el resto del mundo”¹³⁷. Para esta fecha, los clanes de la droga ya se formaban en el país, destacando el integrado por el grupo de descendientes árabes de Rubén Sacre Hausaf, René Harab Hausaf y Amanda Hausaf, conocido como el clan Hausaf. En este sentido, Marcos Fernández destaca que “para inicios de la década de 1960 parecían consolidarse en Chile tanto un aparato de persecución del tráfico y consumo de drogas, como las redes que permitían la disponibilidad de este tipo de sustancias (...). La cocaína en Chile tenía en 1961 un comercio clandestino bien organizado, bien desarrollado y extenso”¹³⁸.

Este surgimiento de bandas especializadas en el tráfico de drogas tuvo especial cabida en la zona minera del norte del país, allí la gran migración y la creación del puerto libre de Arica fueron un detonante. No solo llegaron los últimos piratas del Pacífico, sino que el acceso a la coca peruana y boliviana se hizo más fácil. En este sentido, comenzaron a surgir en esa zona laboratorios y químicos, los que hicieron de Chile, según el historiador Manuel Salazar, el mayor productor de cocaína en el mundo a inicios de la década de los ´70.

Para 1969, en Chile había innumerables laboratorios artesanales donde se refinaban desde medio kilo de cocaína hasta decenas de kilos de alta pureza. En 1971 los laboratorios iban en aumento y a comienzos del gobierno socialista de la Unidad

¹³⁶ FERNÁNDEZ LABBÉ, MARCOS (2011): *Drogas en Chile...*, op. cit., pág. 41.

¹³⁷ *Ibidem*, pág. 43-44.

¹³⁸ *Ibidem*, pág. 46.

Popular¹³⁹ (UP) se había detectado un gran mercado negro de dólares en el norte, los que proporcionaban divisas a los contrabandistas para la importación ilegal de bienes suntuarios. Esta situación cambió cuando las empresas decidieron dejar de utilizar los dólares y comenzaron a pagar en pesos, lo que obligó a los contrabandistas a buscar otras fuentes de financiamiento, siendo el narcotráfico la más atractiva.

Para esta época, los detectives antinarcóticos creían que las estructuras dirigentes del narcotráfico eran casi imposibles de vulnerar, ya que estaban relacionadas con personas que gozaban de inmunidad y contactos políticos poderosos. En este sentido, la revista chilena *Ercilla* en su edición de noviembre de 1973, publicó un artículo titulado “Los Padrinos Políticos”, donde afirmaba que el médico socialista y ex Director de Investigaciones Eduardo “Coco” Paredes tenía contactos con la Cosa Nostra, particularmente con el capo estadounidense Joe Colombo. En el artículo se informó también una relación entre Colombo y el ex Intendente de Santiago durante el gobierno de la UP, Alfredo Joignant¹⁴⁰.

En este contexto y de acuerdo al historiador Manuel Salazar, comenzó en Chile lo que se llamó la “Operación Cocaína”¹⁴¹, en la que un comando especial del Partido Socialista tomó el control de las transacciones. En este sentido, explica que existía un listado de nombres de quienes integraron la mafia local, lo que resultó en la protección de ellos. Esta protección se llegó a estimar en 30.000 dólares mensuales. Como se observa y está documentado por Manuel Salazar, durante el gobierno de la UP se alcanzó una estrecha relación entre drogas y política.

Esta ventana de oportunidad para los narcotraficantes comenzó a cerrarse con el término del gobierno de la UP y la llegada de los militares a la política chilena. Estos últimos expulsaron a los traficantes hacia Estados Unidos¹⁴², y quienes no llegaron a ser

¹³⁹ La Unidad Popular corresponde a la coalición electoral de partidos políticos de izquierda que llevaron a la presidencia al socialista Salvador Allende. Esta coalición gobernó Chile entre los años 1970 y 1973.

¹⁴⁰ SALAZAR, MANUEL (1996): *“Traficantes y Lavadores”*, Grijalbo, Santiago, Chile, pág. 15

¹⁴¹ Vid. Ibidem.

¹⁴² El decreto Nº 81 de la Junta Militar a través de su artículo número 2 permitió al gobierno militar expulsar a los traficantes. En ese artículo señalaba que: “En los casos contemplados en el artículo 418 del Código de Justicia Militar, como tiempo o estado de guerra, y cuando así lo requieran los altos intereses de la seguridad del estado, el gobierno podrá disponer la expulsión o abandono del país de

expulsados abandonaron el país por otros medios. Con esta medida, las presiones antinarcóticos internacionales disminuyeron hasta prácticamente desaparecer, sin embargo, la amenaza de la droga solo salió de Chile para instalarse en Colombia entre los años '80 y '90.

A inicios de la década de 1990 el problema de la droga se había agudizado peligrosamente, el consumo en Estados Unidos estaba aumentando y estaba posicionando a ese país como el principal consumidor a nivel mundial. Durante este momento, “el comercio de la droga desarrolló organizaciones multinacionales con amplios recursos y contactos que socavaban los sistemas políticos y financieros de todo el continente; los índices de criminalidad aumentaron proporcionalmente y las grandes mafias establecieron pactos y acuerdos para distribuir el negocio”¹⁴³.

Mientras tanto en Chile el narcotráfico se transformó en una plaga. Los decomisos aumentaron exponencialmente y el comercio de cocaína y sus derivados se trasladó a la gran mayoría de las comunas de Santiago. La coca comenzó a permear la frontera norte nuevamente, amenazando a las poblaciones cercanas, amenaza que se mantiene hasta el día de hoy y que es aún más compleja debido a la interconexión generada por la globalización.

Para 1990 y de acuerdo a Manuel Salazar, los principales capos criollos de la coca que habían sido expulsados en los '70 estaban regresando a Chile, pero esta vez con sólidos contactos internacionales. Esta situación se generó luego que el gobierno derogara en 1990 el decreto que permitía la expulsión de los narcotraficantes.

En este contexto, con el advenimiento de los llamados “gobiernos democráticos”, comenzó a crecer en Chile el tráfico de drogas, tanto en las zonas fronterizas con los países productores de coca como en las grandes ciudades. Los decomisos son cada vez más notorios y el gobierno desarrolla infructuosas políticas contra narcotráfico. Las policías trabajan 24 horas 7 días a la semana para combatir el tráfico, el lavado y los delitos asociados. La fiscalía tiene una unidad especializada que

determinadas personas, extranjeros o nacionales, por decreto fundado que llevará las firmas de los ministros del Interior y Defensa Nacional”.

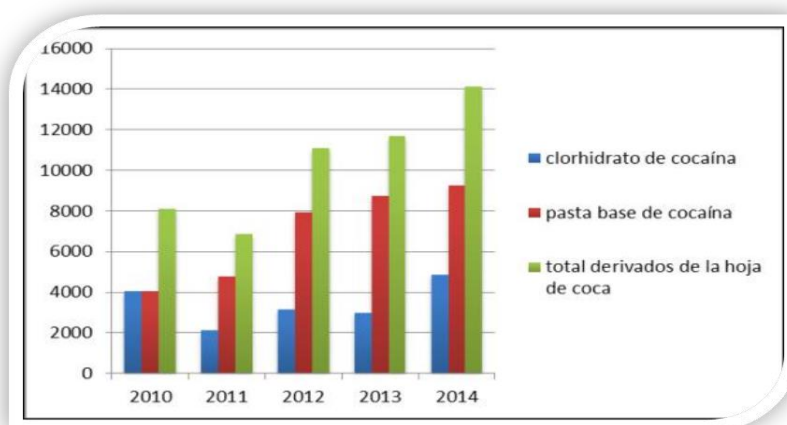
¹⁴³ SALAZAR, MANUEL (1996): *“Traficantes y...”,* pág. 15.

se encarga de esta materia, sin embargo, pareciera que todas estas medidas no han sido suficientes.

La posición geográfica del país, junto a los principales productores mundiales de coca y con una privilegiada salida al Océano Pacífico, se transforma en una ventaja comparativa para las organizaciones criminales que se dedican al tráfico de drogas. De esta forma, desde la costa oeste los principales productores se proyectan hacia prácticamente cualquier mercado mundial, aprovechando las ventajas logradas por Chile en los distintos tratados de libre comercio.

En este sentido, Chile aparece como un importante país de tránsito para los cargamentos de cocaína andina que se dirigen a Europa y África; se configura así una situación de vulnerabilidad que queda en evidencia cuando se analizan las cifras de incautaciones de sustancias derivadas de la coca, las que en total solo han aumentado a partir de 2010.

Figura No. 35 Total Incautaciones de derivados de hoja de coca 2010 – 2014 (kg)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información entregada por la Unidad Especializada en Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas en el Informe 2015 del Observatorio del Narcotráfico en Chile de la Fiscalía Nacional.

B. EL DESARROLLO DE UNA NORMATIVA CONTRA LAS DROGAS

El desarrollo del contrabando de cocaína en torno a las farmacias y médicos en Chile, obligó a la autoridad sanitaria a crear reglas que permitieran controlar la venta de esta sustancia y disminuir el tráfico. Sin embargo este no cayó, es más, evolucionó con los años hasta generar importantes clanes del narcotráfico, lo que hizo que la legislación evolucionara con él hasta llegar a criminalizar esta actividad.

La primera mención legal surge en el Código Penal de 1874, en su título referido a los crímenes y simples delitos contra la salud pública en sus artículos 313 y 314, donde el primero afirma que:

“El que, sin hallarse competentemente autorizado, elaborar sustancias o productos nocivos a la salud o traficare en ellos, estando prohibida su fabricación o tráfico, será castigado con reclusión menor en su grado medio y multa de 5 a 500 pesos”¹⁴⁴.

El artículo 314 por su parte, indicaba que:

“El que hallándose autorizado para la fabricación o tráfico de sustancias o productos expresados en el artículo anterior, los fabricare o expendiere sin cumplir con las formalidades prescritas en los reglamentos respectivos, sufrirá las penas de reclusión menor en su grado mínimo y multa de 100 a 300 pesos”¹⁴⁵.

Para fines del siglo XIX, las farmacias, de acuerdo a la normativa, podían ser administradas por profesionales que carecían del título de farmacéutico, lo que dejaba un vacío en cuanto al conocimiento de las dosis que debían venderse y una ventana de oportunidad para el contrabando. En este contexto, los químicos farmacéuticos presionaron para normar la profesión, lo que tuvo como consecuencia la redacción, en 1905, de la farmacopea, reglamento donde se consensuaba la dosificación de las distintas preparaciones.

¹⁴⁴ NÚÑEZ, JACINTO (1874): “Código Penal de la República de Chile”, Santiago, Chile.

¹⁴⁵ Ibidem.

La institución encargada de hacer cumplir la norma era la Comisión Superior de Higiene, la que debido a la extensión del territorio nacional no podía cumplir a cabalidad su cometido. En este sentido, Marcos Fernández Labbé afirma que “la gran extensión de nuestras costas, la falta de personal absolutamente insospechable, las grandes utilidades que deja el comercio, hacen que las medidas destinadas únicamente a evitar el contrabando, fueran inútiles, pues solo se obtendrían con ella mayor cohecho y mayor precio de la droga”¹⁴⁶.

Si bien esta normativa se creó debido a las presiones de farmacéuticos, estos argumentaron que el hecho de que solo fuera el médico quien pudiera definir la dosis atentaba contra la libertad de su profesión, por lo que la ley se derogó en 1905. Luego de diversos debates, en el Primer Congreso Farmacéutico realizado en 1927 en la ciudad de Concepción, se dejó estipulado en el acta que el control de alcaloides se centraría en las farmacias, lo que derivó en normativa de control de contrabando enfocada en estos establecimientos.

Un hito en la historia de la normativa contra las drogas en Chile fue el reglamento de Estupefacientes de 1936. Esta norma prohibió la heroína e insistió en el control interno de las farmacias. Con respecto a la hoja de coca señalaba que los únicos destinatarios serían los extranjeros que trabajaban a más de 2.000 metros de altura, definiendo claras normas para la importación de este producto.

El aumento paulatino del contrabando hacía que los farmacéuticos pidieran mayor participación policial en el control, además de que afirmaban que la fiscalización se centraba en ellos y no en los médicos, quienes podían generar un tráfico en torno a la venta de recetas.

La complementación del reglamento de 1936 no llegó hasta la década de 1940, cuando se incorporó a la policía en la fiscalización del tráfico de sustancias. A través del Reglamento Orgánico del Servicio de Investigaciones aprobado por el Decreto Supremo N° 3738 de 1944, se encomendaba a los efectivos de la sección de Policía Internacional elaborar carpetas que reunieran información sobre extranjeros sospechosos. A partir de

¹⁴⁶ FERNÁNDEZ LABBÉ, MARCOS (2011): *Drogas en Chile...*, op. cit., pág. 27.

esta década la policía comienza a perseguir el tráfico, con lo que comienza la criminalización de la actividad en Chile.

En este sentido, el hito en la persecución del tráfico de drogas fue la creación, en 1954, de la Brigada Fusionada contra la Especulación y Estafa, la que, entre otras tareas, perseguía el tráfico de drogas.

En 1957 se aprobó un nuevo reglamento de estupefacientes, el que ampliaba el número de las sustancias reguladas y prohibía la producción, importación y venta de heroína, cocaína indiano, opio y hojas de coca para masticado. Sin embargo, sustancias como la cocaína y la morfina seguían estando a disposición de médicos, dentistas, veterinarios y farmacéuticos. La fiscalización era asignada a la Dirección General del Servicio Nacional de Salud.

No obstante el avance alcanzado en el desarrollo de una normativa contra las drogas, ésta aún se mantenía en el ámbito de la salud pública, faltando una tipificación más concreta del delito a nivel criminal.

En el camino hacia la criminalización del tráfico de drogas, el Presidente Eduardo Frei Montalva, en su Mensaje Presidencial de 1966, planteó la necesidad de discriminar entre quién era un adicto y quién estaba vinculado al tráfico de drogas, con el fin de desarrollar una normativa adecuada. El primero era considerado un enfermo, mientras que el segundo caía en la esfera de la represión penal.

El resultado de esta discusión fue la promulgación, en junio de 1969, de la Ley 17.155 que modificaba el Código Penal en lo relativo a los delitos contra la salud pública, principalmente al ampliar el antiguo artículo 313 del Código Penal de 1874. Además, en su artículo 319 estipulaba la pena de presidio mayor en su grado medio y multas de 10 a 100 sueldos vitales para quienes elaboren, fabriquen o extraigan sustancias prohibidas.

La ley dictada en 1969 fue derogada cuatro años después por la Ley 17.934, la que prohibía la cocaína, heroína, morfina, opio, LSD y cannabis sativa. La intención de

lo anterior era endurecer las medidas contra el narcotráfico, por lo que, en su artículo 8 estipulaba que:

“Los que asociaren u organizaren con el objeto de elaborar o traficar con sustancias estupefacientes en contravención a las prohibiciones o restricciones legales o reglamentarias, serán sancionados, por este solo hecho, según las normas que siguen:

1.- Con presidio mayor en su grado medio, si se tratare de individuos que hubieren ejercido mando en la organización o hubiesen aportado el capital para la elaboración o tráfico.

2.- Con presidio mayor en su grado mínimo si se tratare de cualquier otro individuo que hubiese tomado parte en la asociación o que voluntariamente y a sabiendas hubiere suministrado a alguno de sus miembros, vehículos, armas, municiones, instrumentos, alojamiento, escondite o lugar de reunión para la comisión de estos delitos”¹⁴⁷.

En este desarrollo de institucionalidad contra las drogas, destaca el Decreto 405 de noviembre de 1982 que modifica el Código Sanitario. En el artículo nº 2 letra b) de ese decreto se define como drogas a “cualquier materia o sustancia, natural o sintética, que esté incluida en las listas señaladas en el título V de ese reglamento”¹⁴⁸, además, en la letra c) del mismo artículo se especifica que los productos psicotrópicos se entenderán como “toda solución o mezcla, en cualquier estado físico, que contenga una o más drogas psicotrópicas incluidas en las listas”¹⁴⁹. De esta forma, se identificaba concretamente lo que era una droga y, según las listas, cuáles eran éstas. Entre las sustancias definidas como psicotrópicos se encontraba la cocaína.

Ese mismo año se dictó también el Decreto 404, el que definía como estupefaciente a “toda solución o mezcla, en cualquier estado físico, que contenga una o

¹⁴⁷ “Ley 17.934 que Reprime Tráfico de Estupefacientes”, Artículo 8, *Diario Oficial Santiago de Chile*, 16 de mayo 1973.

¹⁴⁸ “Decreto 405 sobre Reglamento de Productos Psicotrópicos”, *Diario Oficial, Santiago de Chile*, 20 de febrero 1984.

¹⁴⁹ *Ibidem*.

más drogas estupefacientes incluidas en las listas”¹⁵⁰, identificándose como tales a la coca y la cocaína.

Durante la década de 1980 se avanzó en la criminalización del tráfico de drogas, la que se consolidó en 1990 con el Decreto 683 que crea el Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes. Los asuntos de las drogas ya no son materia solamente del organismo sanitario, sino que se involucra a la Justicia y a las instituciones del Orden y Seguridad Pública. Además se reconoce a las drogas como una amenaza.

En este sentido, en el considerando N° 1 de ese Decreto se afirma que:

“Nuestro continente se encuentra profundamente afectado por una tendencia creciente de la producción, el consumo, la demanda y el tráfico ilícito de sustancias, drogas, estupefacientes y psicotrópicas, que representan una grave amenaza para la salud y el bienestar de las personas, menoscabando las bases económicas, culturales y políticas de la sociedad”¹⁵¹.

Además, en el considerando No. 4 se explicita la readecuación de la legislación nacional sobre esta materia, afirmando que:

“La referida adecuación debe estar centrada especialmente en lo relativo al lavado de dinero proveniente de los delitos de tráfico ilícito de estupefacientes y psicotrópicos, a las medidas de control de aquellas sustancias químicas que se utilizan en la fabricación ilícita de estupefacientes y a dotar a la administración de Justicia, y a las instituciones encargadas de velar por el orden y la seguridad pública de los instrumentos jurídicos que permitan aumentar su efectividad en la sanción y adecuada sanción de todas las personas que formen parte de las organizaciones delictivas como, asimismo, posibilitar la incautación y decomiso de todos los bienes vinculados con los referidos delitos”¹⁵².

¹⁵⁰ “Decreto 404 sobre Reglamento de Estupefacientes”, *Diario Oficial, Santiago de Chile*, 20 de febrero 1984.

¹⁵¹ “Decreto 683 que Crea el Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes, *Diario Oficial, Santiago de Chile*, 22 de octubre de 1990.

¹⁵² *Ibidem*.

En esta misma línea se desarrollaron durante los años 90, distintos reglamentos que buscaban definir aún más las funciones de los organismos contra las drogas, destacándose la Ley 19.366 publicada el 30 de enero de 1995, que sancionaba el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, y que el 22 de octubre de 2005 fue sustituida por la actual legislación, la Ley 20.000.

C. LA NORMATIVA ACTUAL, ACTORES E INSTITUCIONES DEL TRÁFICO DE DROGAS EN CHILE

En febrero del año 2005, se promulga en Chile la Ley 20.000 que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, la misma que hoy aparece como la única herramienta para la Policía de Investigaciones y Carabineros de Chile. Ambas instituciones explican que esta norma les entrega un marco de acción y la califican de “bastante buena”. En sus más de 60 artículos, presenta definiciones sobre las penas, los métodos de investigación y los roles de las distintas agencias del Estado, entre otros tópicos.

En sus tres primeros artículos, la Ley 20.000 define claramente quiénes se encuentran sujetos a castigos y de qué tipo serán estos, además, en el segundo párrafo del artículo tercero se refiere a quiénes serán considerados traficantes, afirmando:

“Se entenderá que trafican los que, sin contar con la autorización competente, importen, exporten, transporten, adquieran, transfieran, sustraigan, posean, suministren, guarden o porten tales sustancias o materias primas”¹⁵³.

Además, establece penas en su grado mínimo y multas para quienes elaboren sustancias psicotrópicas y quienes produzcan químicos para preparar los estupefacientes, así como para quienes entreguen estos productos a menores de edad y a quienes presten sus inmuebles para la venta o producción de sustancias, entre otros.

¹⁵³ “Ley 20.000 que Sanciona el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas”, Artículo 3, Diario Oficial, Santiago de Chile, 16 de febrero de 2005.

Sin embargo, lo más relevante para esta tesis doctoral son los distintos métodos de investigación, la protección que se les entrega a los agentes y el rol de las distintas agencias del Estado, como por ejemplo el Ministerio Público.

En su título II define las técnicas de investigación de entregas vigiladas, restricción de comunicaciones y los agentes encubierto, revelador e informante. Mientras que en su título III plantea las competencias del Ministerio Público, donde destacan las medidas de protección a testigos, peritos, agentes y cooperadores, así como los distintos tipos de investigación que puede llevar a cabo este ministerio.

Un aspecto fundamental en esta ley es la cooperación internacional. El tráfico de drogas es un delito de naturaleza transnacional, por lo que si bien un desarrollo de políticas públicas fuertes en el ámbito doméstico es un aspecto relevante para su control, es necesario también considerar el aspecto internacional, en el que el trabajo conjunto de los distintos países es clave. En este sentido, el artículo 47 de la norma afirma que el Ministerio Público “podrá requerir y otorgar cooperación y asistencia internacional destinada al éxito de las investigaciones sobre los delitos materia de esta ley, de acuerdo con lo pactado en convenciones o tratados internacionales”.¹⁵⁴

De esta forma, la regla entrega un marco normativo lo suficientemente contundente como para poder definir métodos de acción contra las organizaciones y bandas de narcotraficantes, lo que permite a las distintas agencias del Estado definir estrategias de control de drogas. Además, al estipular penas, cursos de acción, órganos del Estado involucrados, identificar a traficantes y consumidores, etc., es posible afirmar que esta normativa aparece como un pilar sólido al momento de diseñar políticas públicas de control de drogas.

Ejemplo de lo anterior es el caso de la Policía de Investigaciones, la que basándose en la ley, ha podido construir su trabajo en 3 frentes: (i) transnacional, a través de la Brigada Antinarcóticos, (ii) nacional, con el programa Microtráfico Cero (MT-0), y (iii) frontera, con el Equipo Frontera (EFRON), el que está encargado de cubrir la línea divisoria con los países productores.

¹⁵⁴ Ley 20.000 que Sanciona..., *op. cit.*

Además se puede apreciar un necesario trabajo interagencial, toda vez que la norma menciona tanto a policías como a Ministerio Público y Agencias orientadas a la rehabilitación, entre otros. Lo anterior puede ser complementado con el actuar de distintos organismos no gubernamentales que operen en el país y que apunten a la prevención, educación y rehabilitación en materia de drogas.

a. Los Principales Actores del Narcotráfico en Chile

La Ley 20.000 identifica los diferentes actores, agencias y tareas para enfrentar el tráfico de drogas en Chile, transformándose en el marco normativo y de acción para las distintas instituciones. En este sentido, resulta relevante señalar quiénes son los actores gubernamentales responsables del combate al narcotráfico en el país.

Es posible identificar diferentes agencias del estado que se ven involucradas en el control, prevención y rehabilitación de las drogas, así como la estructura de las organizaciones del narco que operan en el país.

El Gobierno de Chile a través del Ministerio del Interior y sus distintas unidades desarrolla las políticas y estrategias para combatir la oferta (tráfico) y demanda (consumo) de drogas a nivel nacional y local. Por un lado, busca controlar la oferta desde una perspectiva de seguridad a través de las policías uniformada y civil (Carabineros e Investigaciones), y por otro previene y rehabilita con el fin de atacar el consumo a través de Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (SENDA).

Además es el Ministerio Público quien persigue los delitos relacionados con drogas, así como también, el responsable de generar los datos y la información necesaria para los diagnósticos en esta materia.

A continuación se presentan las distintas agencias y sus funciones con respecto al tráfico de drogas en el país.

Figura No. 36 Actores Gubernamentales y sus Funciones

ACTORES		FUNCIONES
MINISTERIO PÚBLICO		
1	Unidad Especializada en Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas	Cumple funciones de asesoría, análisis, registro, coordinación, capacitación y difusión de información relacionada con materias de tráfico de drogas.
A	Observatorio del Narcotráfico Chileno	Instrumento de diagnóstico cuantitativo sobre oferta de drogas.
MINISTERIO DEL INTERIOR		
1	Carabineros de Chile	Policía uniformada a cargo de la seguridad interior del Estado.
1.a	Dirección Nacional de Inteligencia, Drogas e Investigación Criminal	Proponer los objetivos, estrategias y políticas en materias de inteligencia policial, seguridad institucional, drogas e investigación criminal y dirigir, controlar y supervisar la gestión de las altas reparticiones, reparticiones y órganos especializados dependientes.
1.a.i	Dirección de Control de Drogas (O.S.7)	Combatir tráfico de drogas y crimen organizado.
2	Policía de Investigaciones	Policía civil a cargo de resguardar la seguridad del Estado.
2.a	Brigada Antinarcóticos y Crimen Organizado	Cumple funciones de investigación criminal de los delitos que contempla la ley 20.000 (drogas), además de tener una orientación ligada al crimen organizado, garantizando las condiciones necesarias para la convivencia pacífica y segura de la sociedad chilena en su conjunto.
2.a.i	Equipo Frontera (EFRON)	Impedir el ingreso de la droga a Chile
2.b	Plan Microtráfico 0 (MT-0)	Reducir y desincentivar el microtráfico de drogas a lo largo del país.
3	Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (SENDA)	Entidad responsable de elaborar las políticas de prevención de consumo, tratamiento, rehabilitación e integración social de las personas afectadas por las drogas.
3.a	Observatorio Chileno de Drogas	Unidad dependiente de SENDA encargada de recopilar y generar la información relacionada con las drogas y el alcohol.

Fuente: Elaboración propia.

Un aspecto relevante en el análisis de los actores del narcotráfico es el hecho que las distintas agencias del Ministerio del Interior, pese a manejar información similar y compartir objetivos, operan de manera separada donde se aprecia una falta importante de trabajo interagencial.

La ley de drogas (Ley 20.000) entrega un marco regulatorio para un trabajo combinado entre las distintas agencias, así como una integración a las políticas globales a través del Ministerio de Relaciones Exteriores. Sin embargo en la práctica, deben hacerse mayores esfuerzos para conseguir lo anterior.

Muchas veces las tareas se ven duplicadas y se puede apreciar una falta de coordinación en aquellas que no lo están. No es necesario que cada agencia levante su propia información, bastaría con una base conjunta que recopile los datos de todas las unidades permitiendo que cada agencia desarrolle sus estrategias, las que deberían combinarse para alcanzar un mayor nivel de eficiencia y eficacia. Tráfico y consumo deben combatirse de manera combinada con el fin de atacar un problema multidimensional.

Junto a lo anterior, se observa la necesidad de que otros ministerios, como educación y salud, participen junto a SENDA en materias de prevención y rehabilitación. La experiencia y alcance de cada uno permitiría una mayor cobertura de las estrategias y políticas así como un manejo más eficiente del problema del consumo de drogas. Además, sus sedes regionales podrían abarcar la dimensión local de mejora manera, toda vez que su conocimiento de las distintas zonas del país es mayor.

No obstante lo anterior, una mirada a los actores e instituciones que combaten el narcotráfico no es suficiente para comprender del todo el fenómeno, se requiere también estudiar la estructura del tráfico de drogas con el fin de identificar qué áreas hay que reforzar al momento de desarrollar estrategias para su combate.

En este sentido, es posible identificar organizaciones importadores y exportadoras de droga, las que operan a través de tres niveles:

1. Organizaciones importadoras/exportadoras: Las exportadoras poseen vínculos en el extranjero y en el país, y tiene como objetivo la búsqueda de mercados y precios en puertos y aeropuertos para la distribución del producto, mientras que las importadoras son las responsables de la presencia de grandes cantidades de coca (clorhidrato y pasta base) y marihuana.
2. Organizaciones intermedias: Disminuyen la pureza de la droga y la distribuyen y revenden a organizaciones más pequeñas.
3. Organizaciones barriales: Venden la droga a consumidores con un nivel de pureza muy bajo.

Esta estructura, genera una cadena del tráfico de drogas en Chile donde cada organización se encuentra integrada al negocio global y posee un espacio geográfico y rutas para operar. Lo anterior se puede visualizar en la siguiente figura.

Figura No. 37 La Cadena del Tráfico de Drogas en Chile



Fuente: elaboración propia

Actualmente, las distintas agencias enfrentan el tráfico de drogas desde una aproximación de narcotráfico (grandes organizaciones exportadoras e importadoras) y microtráfico (distribución minorista a nivel de comunas y barrios). Lo anterior muestra una comprensión del fenómeno por parte de los actores encargados de mantener la seguridad y controlar la amenaza, sin embargo, se requiere de una mayor interacción entre ellos. Un trabajo combinado se traduciría en un combate más eficiente, además, existen otras instituciones, como por ejemplo las Fuerzas Armadas, las que en su misión de protección de frontera, podrían trabajar en conjunto con Policía de Investigaciones y Carabineros para desarrollar un mejor control de esa zona que permita abarcar un mayor territorio y proteger de una mejor manera un área que por su configuración presenta una ventaja para las organizaciones que buscan internar la droga a Chile.

En Chile las Fuerzas Armadas no pueden participar en materias de seguridad interior, y no se busca cambiar esto. Sin embargo, estas instituciones tienen despliegues en ciertas zonas del país que entregan información relevante sobre esos territorio, información que de tener relación con asuntos de seguridad interior podría entregarse a las distintas policías responsables del tema, con el fin de generar canales de comunicación más fluidos que permitan a las instituciones contar con la mayor cantidad de datos y hacer más eficientes sus tareas. Lo que se busca es evitar la duplicación de tareas y generar colaboración entre las distintas agencias para producir mejores estrategias contra el narcotráfico. No es necesario generar nuevas agencias, solamente que las ya existentes se planteen la interrogante sobre cómo pueden aportar al control de esta amenaza en pos del bien común de la nación.

D. LA SITUACIÓN NACIONAL FRENTE AL TRÁFICO DE DROGAS

“El narcotráfico es un problema y quien no lo ve así es porque no lo quiere ver”, afirman desde la Policía de Investigaciones de Chile cuando se les preguntó, en reunión de trabajo, por el fenómeno de las drogas. Explican que es un problema de seguridad nacional, el que debe entenderse en el marco de la definición amplia del concepto.

De lo planteado por la Policía, es relevante destacar que el narcotráfico requiere una mirada integral desde una perspectiva de seguridad, de acuerdo a una concepción amplia del concepto (véase tercer capítulo – teoría). Es necesario desarrollar una estrategia que permita generar un contexto de oportunidades para las personas, fortalecer la institucionalidad y entregar la seguridad necesaria para el desarrollo del país. En otras palabras, el Estado debe generar seguridad, desarrollo y bienestar, lo que tendría como consecuencia la protección del territorio nacional y su población.

El problema del tráfico de drogas, tanto para Carabineros de Chile como para Policía de Investigaciones, es especialmente complejo en la zona norte del país. Allí no solo deben lidiar con el microtráfico que afecta a las principales avenidas, sino que

también deben enfrentar a las organizaciones de la droga que se especializan en internar la sustancia proveniente de Perú y Bolivia.

La droga es un asunto multifactorial que afecta a la base del Estado: su sociedad, de ahí que la búsqueda de una solución debe realizarse desde distintos puntos de vista que construyan una estrategia integral que busque velar por el bien común y por evitar la desintegración social que trae un problema como este.

Si bien Chile no se encuentra tan inserto en el fenómeno de las drogas como México, Colombia o el Caribe, vive su propio dilema respecto de ellas. Existe un intenso trabajo de las policías, las que día tras día buscan un mejor control de la frontera y generar mayor seguridad en las calles. Sin embargo, el país carece de un aspecto fundamental para enfrentar este tipo de dilemas: una fuerte voluntad del Estado por generar, desde el nivel político, las estrategias necesarias para elaborar mejores planes operativos.

En este sentido, se podría plantear que al ser el narcotráfico un fenómeno de naturaleza multifactorial y transnacional, la voluntad del Estado debe apuntar a respuestas interagenciales en el nivel doméstico, y multilaterales en el nivel internacional.

Es en este sentido, que la presente investigación cobra importancia. Junto con definir la situación que vive Chile frente al narcotráfico, se espera poder proponer una estrategia que permita ligar el aspecto político con el operativo, permitiendo así una aproximación completa al problema.

Con el fin de alcanzar la meta planteada anteriormente es necesario exponer el fenómeno de las drogas en Chile, especialmente la situación que se vive en el norte del país, toda vez que esta zona es descrita, tanto por Carabineros como por la Policía de Investigaciones, como la “puerta de entrada” para las drogas. Para este análisis es necesario considerar lo siguiente: la geografía nacional, la permeabilidad de la frontera, el contexto regional, el consumo interno y el tráfico de sustancias. De esta forma se podrá contextualizar el problema, quedando en evidencia la necesidad urgente de

políticas públicas integrales que permitan abordarlo y evitar una situación de mayor complejidad.

En Chile ya existe consumo el que presenta una tendencia al alza, es también un país de tránsito, utilizándose sus puertos para exportar la droga que se dirige principalmente a España, Francia (Le Havre), Bélgica (Amberes) y Holanda (Rotterdam), y desde ahí al resto de Europa y Europa del Este. Incluso ya el número de laboratorios “cocina” donde se transforma la pasta base en clorhidrato de cocaína ha ido en aumento. Es necesario preocuparse ahora, para no lamentar una situación peor en el futuro.

a. La Geografía del Norte de Chile

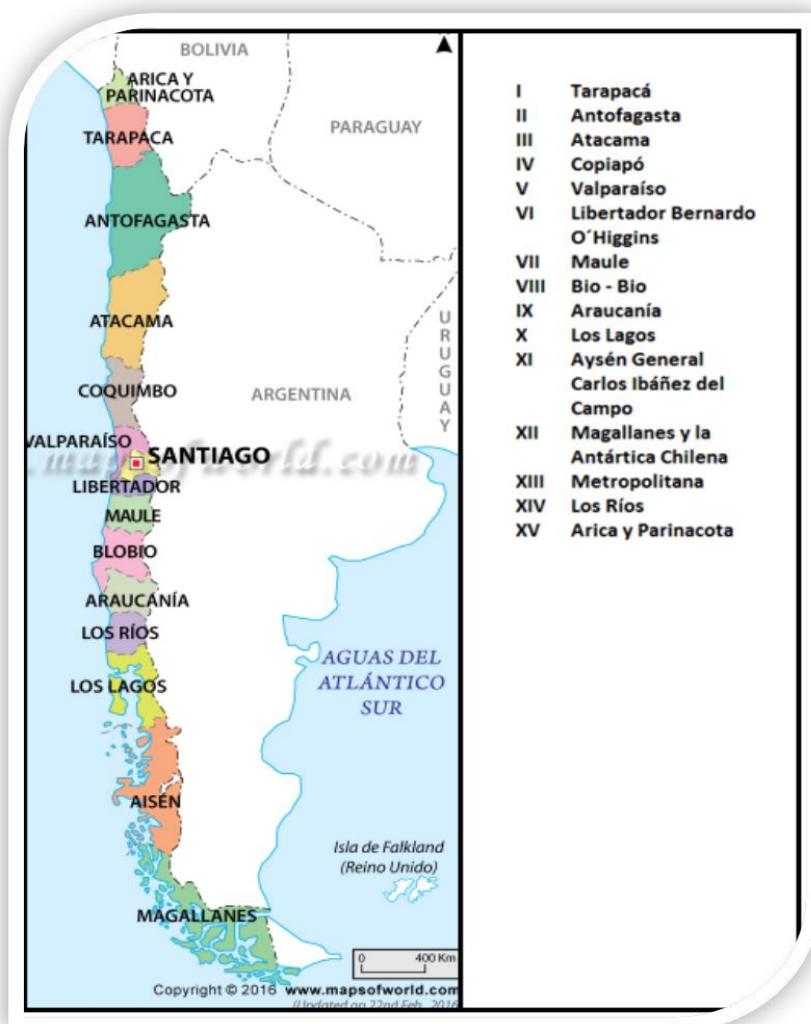
En el estudio del narcotráfico en Chile, la geografía del país aparece como un factor relevante, toda vez que este posee una morfología que se presenta como una oportunidad para las organizaciones que buscan sacar los cargamentos de droga a través de los puertos chilenos. De esta forma, la posición geográfica y su morfología se transforman en una ventaja comparativa para las organizaciones criminales que se dedican al narcotráfico.

Chile se ubica en el sector occidental y meridional de América del Sur, limita al norte con los dos principales productores mundiales de coca y posee una extensa costa que se extiende por más de 8.000 kilómetros. Con una superficie de 2.006.096 kilómetros cuadrados, limita al norte con Perú, al este con Bolivia y Argentina, al sur con el Polo Sur y al oeste con el Océano Pacífico.

Se divide administrativamente en 15 regiones, de las cuales 12 fueron creadas junto al área metropolitana en 1975 a través del decreto 575. Para 1976, el área metropolitana se sumaba como la XIII región y en el año 2007 se crearon dos regiones más, la XIV y XV.

Hasta el 2007 las regiones se organizaban por orden correlativo de norte a sur, sin embargo, con la creación de dos nuevas regiones, la correlación se rompe, quedando la región número XV en la primera posición de norte a sur. En este sentido, para efectos de esta tesis doctoral, se analizará la importancia de la geografía de las regiones XV, I y II en relación a su ubicación con respecto a los países vecinos.

Figura No. 38 División Administrativa de Chile



Fuente: Elaboración propia con datos disponibles en <http://espanol.mapsofworld.com/continentes/sur-america/chile/chile-mapa.html>.

La morfología del territorio nacional se caracteriza por tener un relieve accidentado y montañoso, donde no más del 20% de la superficie es plana, lo que es un gran desventaja para un país que enfrenta amenazas transnacionales de carácter no tradicional y en el que se presentan fuertes rasgos de guerra asimétrica¹⁵⁵. Las policías, en su labor de orden y seguridad pública, junto a las Fuerzas Armadas en su labor complementaria de control militar de la frontera, deben proteger al país de pequeños grupos de individuos que utilizando las montañas y quebradas características del país llevan la droga desde los centros productores hasta los lugares de acopio.

Es en este sentido que una revisión a la geografía de la zona norte resulta relevante. 166,95 kilómetros de mar a cordillera corresponden a la frontera con Perú, mientras que con Bolivia la distancia es considerablemente más larga, alcanzado los 782,08 kilómetros de norte a sur, con alturas que superan fácilmente los 3.000 metros sobre el nivel del mar. De esta forma, 949,03 kilómetros separan a Chile de los productores de más del 50% de la coca que se cultiva en el mundo, donde es posible encontrar solamente 8 pasos de cruce de frontera habilitado, y más de 100 no habilitados¹⁵⁶.

El Norte Grande de Chile como se le conoce a la zona formada por las regiones XV, I y II, es el lugar donde el dilema del narcotráfico comienza. Allí ingresa la droga proveniente de Perú, Bolivia y Paraguay, con el fin de satisfacer dos tendencias: el consumo interno y la exportación hacia Europa. Para lo primero hacen uso de la principal carretera que une a todo el país desde el extremo norte hasta el punto más al sur: la ruta 5 o Panamericana, a través de la cual distribuyen el producto a lo largo y ancho de Chile; mientras que, para satisfacer la demanda internacional, las organizaciones del narcotráfico utilizan los puertos chilenos, principalmente Arica y

¹⁵⁵ Se dice que el narcotráfico en Chile tiene rasgos de Guerra Asimétrica, en el sentido de que existe una diferencia con las bandas y organizaciones del narcotráfico. Lo anterior debido a que estas utilizan personal aclimatado para ingresar la droga al país, los que claramente poseen una gran ventaja frente a las policías quienes, acostumbradas a operar a nivel del mar, deben combatir a los traficantes a más de 3.500 metros de altura.

¹⁵⁶ Por “paso habilitado” se entiende, todo aquel paso fronterizo donde existen servicios de policías, aduana, y el estado tiene una presencia definida. Mientras los “pasos no habilitados”, son aquellos cruces donde no existe la presencia del estado y donde la geografía permite el tránsito de vehículos y personas.

Antofagasta, donde las conexiones y la morfología del terreno son una clara desventaja para agentes los nacionales.

El territorio del norte se caracteriza por albergar un solitario desierto abundante en quebradas y cursos de agua interconectados por rutas que permiten el desplazamiento de los contrabandistas. Las regiones XV, I y II tienen una superficie de 185.148 kilómetros cuadrados y concentran entre el 60 y el 65% de las incautaciones anuales de droga. Es en este contexto que Carabineros se refiere a este territorio como una de las zonas más vulnerables y atractivas para el tráfico internacional.

La XV región de Arica y Parinacota limita al norte con Perú y al este con Bolivia, cuenta con 16.873 kilómetros cuadrados y una población estimada para el año 2015, de 239.126 habitantes¹⁵⁷. Su relieve está compuesto por la Cordillera de los Andes cuya vertiente oriental ocupa la zona del altiplano chileno, posee salares, volcanes y lagos, los que alcanzan una altura de hasta los 6.000 metros sobre el nivel del mar.

En este escenario, son las poblaciones altiplánicas las que cuentan con las condiciones necesarias para desplazarse a esa altura, y justamente esas poblaciones son usadas como burreros por las organizaciones ligadas al narcotráfico. Su habilidad para desplazarse en un clima desértico marginal de altura¹⁵⁸, con temperaturas muy bajas por la noche y sobre los 3.000 metros de altura, a través de una frontera porosa, permeable y con escaso control, los transforma en preciados recursos humanos para los traficantes.

Además esta región cuenta con una depresión intermedia de extensas planicies formada por grandes pampas, las que se conectan con la principal ciudad – puerto a través de diversas rutas, las que cruzan una Cordillera de la Costa abrupta para llegar a la costa, principalmente a Arica.

En la siguiente foto satelital se puede apreciar claramente la soledad del paisaje en esa región, así como la existencia de tres pasos fronterizos controlados: Chacalluta,

¹⁵⁷ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (2015): “Compendio Estadístico 2015”, Santiago, Chile.

¹⁵⁸ Corresponde al clima de la zona andina ubicada sobre los 2.000 metros del nivel del mar, donde las temperaturas son bajas y la oscilación térmica es muy acentuada.

Visviri y Chungará, de los cuales el primero se encuentra muy cerca del principal puerto de la zona: el puerto de Arica.

Figura No. 39 Imagen Satelital de XV Región de Arica y Parinacota



Fuente: Google Earth

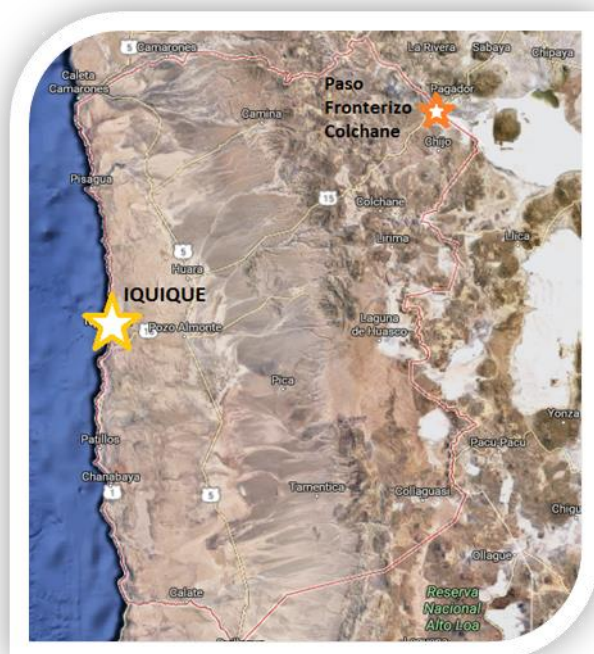
La I región de Tarapacá limita al este con Bolivia, posee una superficie de 42.226 kilómetros cuadrados y cuenta con una población estimada, para 2015, de 336.769 habitantes¹⁵⁹. Al igual que en la XV región, su relieve se compone de una Cordillera de los Andes maciza, volcánica y de mucha altura, cuya vertiente oriental es ocupada por el altiplano chileno, cuyas poblaciones son nuevamente de gran atractivo para el narco. Posee una depresión intermedia con fuerte presencia de salares y pampas, y una Cordillera de la Costa abrupta que se conecta con el mar.

¹⁵⁹ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (2015), Compendio..., op. cit.

La principal característica morfológica de esta zona que complica la labor de las policías y Fuerzas Armadas, es la existencia de quebradas y cerros, las que se transforman en los mejores escondites para los burreros que cruzan el altiplano con grandes cantidades de coca sobre sus espaldas y que caminan durante 5 días a muy bajas temperaturas para entregar la carga que transportan.

A continuación se presenta una foto satelital donde se aprecia la geografía y el paso fronterizo controlado Colchane.

Figura No. 40 Imagen Satelital de I Región de Tarapacá



Fuente: Google Earth

La tercera y última región que forma el territorio del Norte Grande de Chile es la II región de Antofagasta, la que cuenta con una superficie de 126.049 kilómetros

cuadrados y posee una población estimada, para el 2015, de 622.640 habitantes¹⁶⁰; limita al noreste con Bolivia y al este con Argentina, y sus principales características son la aridez, la escasez de agua y la poca vegetación.

El relieve de esta región, está formado por la Cordillera de los Andes, en la que, a diferencia de las otras regiones, se distingue claramente el cordón andino, la precordillera y la fosa altiplánica. Además la depresión intermedia está ocupada por el enorme desierto, el que da paso a la Cordillera de la Costa, la que se une a la depresión intermedia por su lado oriental, mientras su sector occidental aparece alto y compacto. En esta región se encuentra por primera vez una planicie litoral clara que permite el asentamiento de las ciudades de Antofagasta, Mejillones, Tocopilla y Taltal.

En el caso de la región de Antofagasta, la gran extensión del desierto y la clara definición de la zona precordillerana forman un paisaje que, junto a la soledad de la zona, aparece como una gran ventaja para las organizaciones y bandas¹⁶¹ que ingresan la droga al país. Además resulta relevante destacar como a consecuencia de la mayor presencia de personal policial y militar en las dos regiones anteriores, las organizaciones criminales se han visto obligadas a desplazarse hacia el sur. Prueba de lo anterior es que, de acuerdo a los datos del Centro de Análisis y Operaciones de Drogas e Investigación Criminal (CAODI), la región de Antofagasta es la que registra la mayor cantidad de droga decomisada, con 7,6 toneladas en el año 2015, mientras que Tarapacá alcanza una cifra de 3,3 toneladas y en Arica y Parinacota se han decomisado 801.082 kilos.

A continuación se muestra un mapa satelital que permite entender de mejor manera la morfología de la II región y la ubicación de los pasos fronterizos controlados Cajón, Jama, Ollagüe y Sico.

¹⁶⁰ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (2015), Compendio..., op. cit.

¹⁶¹ Al tratar el tema del narcotráfico, resulta relevante presentar la diferencia conceptual que existe entre una organización del narcotráfico y una banda dedicada este. Cuando se habla de organización, se refiere a aquellos grupos que poseen una estructura jerarquizada y que tratan al negocio de la droga como una empresa, se habla que ellos gerencian la droga; mientras que una banda es un grupo más pequeño y menos organizado que busca aumentar sus ganancias vendiendo drogas, pero que no tienen una visión empresarial sobre esta actividad.

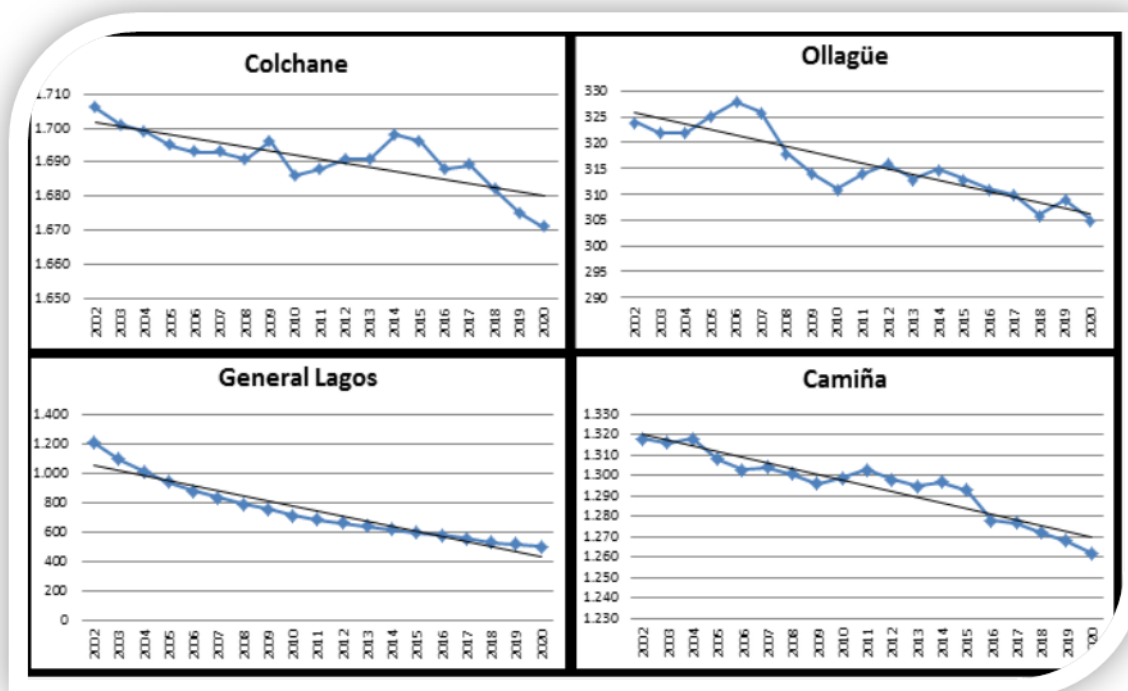
Figura No. 41 Imagen Satelital de II Región de Antofagasta



Fuente: Google Earth

Un dato relevante a tener en cuenta para el análisis, es la disminución poblacional que se ha podido apreciar durante los años en las áreas cercanas a la frontera. Las zonas de Colchane, Ollagüe, General Lagos y Camiña presentan una baja constante en su cantidad de habitantes, lo que va dejando vacíos territoriales que van siendo ocupados por las organizaciones criminales. A continuación se muestra la situación mencionada.

Figura No. 42 Disminución Poblacional en Zonas Fronterizas

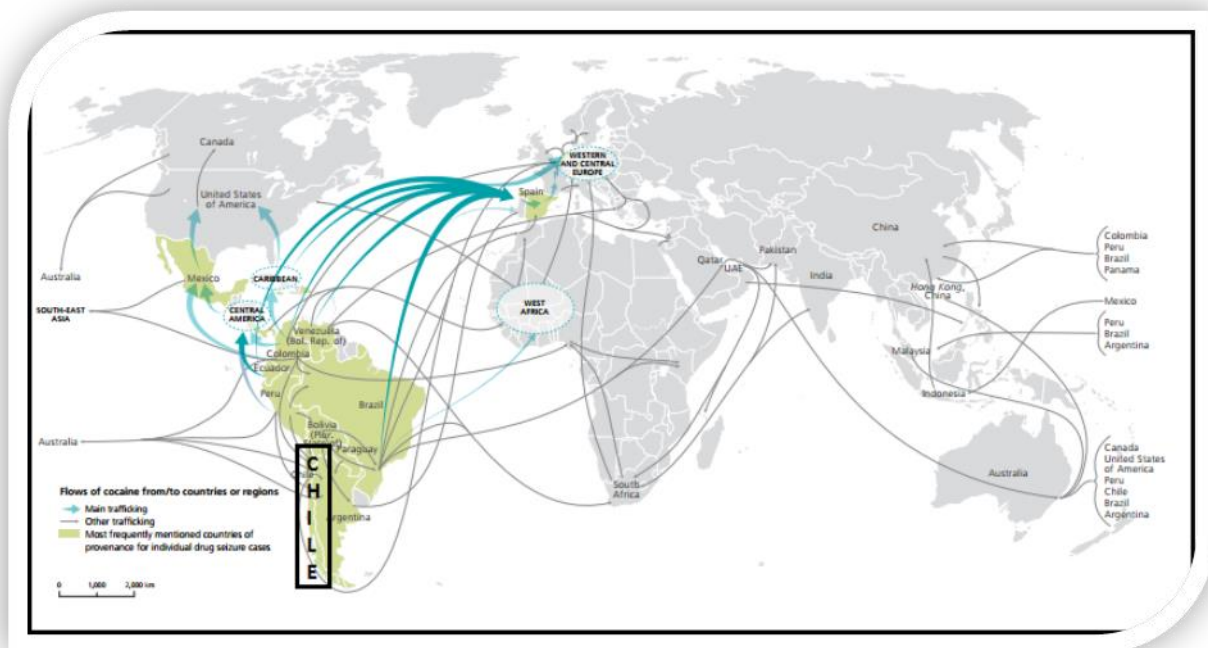


Fuente: Elaboración propia con datos proyectados por el Instituto Nacional de Estadísticas – INE.

Junto con la morfología del Norte Grande, la ubicación geográfica del país es otro atractivo que buscan las organizaciones del narcotráfico. Su privilegiada posición en el Océano Pacífico lo presenta como una puerta de salida al mundo.

De esta forma, diversos puertos y una valiosa conexión con Asia y Europa hacen que los líderes del narco busquen asentar los distintos puntos de acopio en lugares cercanos a los principales puertos, para luego sacar, a través de contenedores, las grandes cantidades de droga acumulada, las que se dirigen directamente a Europa vía Canal de Panamá o Asia a través del Pacífico.

Figura No. 43 Posición de Chile con respecto al Tráfico de Drogas



Fuente: Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito, Informe Mundial de Drogas, 2016.

En este contexto, Chile aparece atractivo tanto para aquellas organizaciones transnacionales que buscan exportar el producto, como para aquellas bandas que lo distribuyen internamente para microtráfico en las principales ciudades del país. Los primeros utilizan los puertos y el fácil acceso al Pacífico para sacar los cargamentos, y los segundos se nutren de la Ruta 5 o Panamericana para llevar el producto a los consumidores internos.

Además de lo expuesto, hay que destacar un tercer factor, el de quienes contrabandean la droga desde los países productores hacia Chile. Ellos se benefician de la morfología del terreno para ocultar personas y cargas.

b. La Frontera Norte y su Permeabilidad

Junto con la posición geográfica y la morfología nacional, la permeabilidad de la frontera es otro atractivo que las organizaciones y bandas del narcotráfico usan a su favor. La extensa línea divisoria de casi 1.000 kilómetros que separa a Chile de Bolivia y Perú, aumenta el desafío que tienen las policías con respecto al control de ingreso de drogas y migrantes irregulares en el norte.

Como ya se mencionó, casi 167 kilómetros separan a Chile de Perú y un poco más de 782 kilómetros lo separan de Bolivia. Sin embargo, para comprender las dimensiones totales de las fronteras de Chile hay que considerar la línea divisoria con Argentina, la que tiene una extensión de más de 6.000 kilómetros, de los que para efectos de esta tesis, serán considerados los 388 que corresponden a la zona norte del país.

Figura No. 44 Las Fronteras de Chile



Fuente: Policía de Investigaciones de Chile.

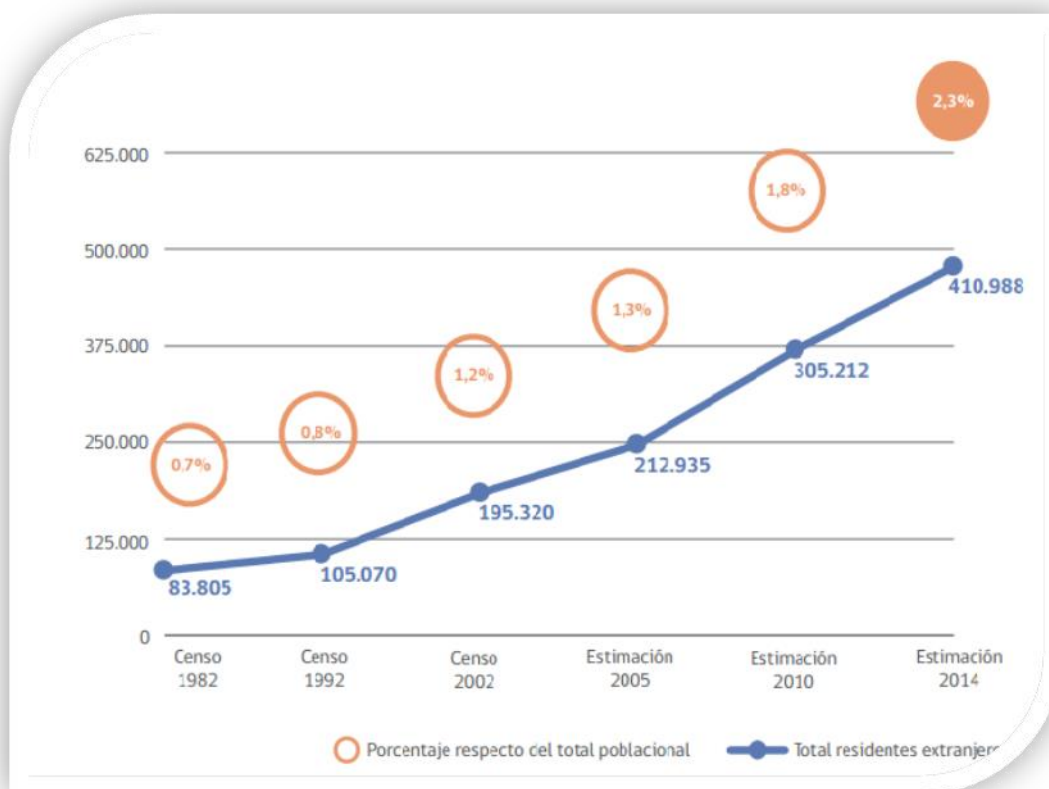
En este contexto, una manera de dimensionar la porosidad que existe en la frontera es a través de datos de migraciones y de la cantidad de personas que circulan a través de los pasos habilitados. De esta forma se puede tener una idea de cuánta gente extranjera entra al país por el norte y de cuánta se mueve a través de sus cruces de frontera.

A través de los 8 pasos habilitados mencionados anteriormente, circulan al año casi 4 millones de personas entre residentes y extranjeros. Estos, se distribuyen de la siguiente manera: un poco más de 3 millones circulan por los pasos ubicados en la XV región de Arica y Parinacota, cerca de 340.000 lo hacen a través de los cruces ubicados en la I región de Tarapacá y casi 200.000 por los controles de la II región de Antofagasta. A estos números hay que agregar las cifras de circulación por los más de 100 pasos no habilitados, por donde cruzan personas y vehículos.

Lo anterior refleja una intensa circulación de personas de un país a otro, situación que es utilizada por los narcotraficantes para enviar la droga mediante paquetes pegados al cuerpo o por medio de personas que se han tragado grandes cápsulas que contienen estupefacientes (el detalle del modo en que se realiza el ingreso de drogas se estudiará más adelante).

En cuanto a la migración de extranjeros hacia Chile, hay que destacar que a partir de los años '90 el país se transformó en un destino atractivo para aquellas personas que buscaban mejorar sus condiciones de vida. La estabilidad política, el desarrollo económico, la consolidación institucional y el crecimiento, hacían de Chile una opción viable donde poder alcanzar sus objetivos de vida. De esta forma comenzó a aumentar la cantidad de extranjeros que venían al país, pasando de unos 83 mil en 1982 a 411 mil en 2014, lo que significó pasar de 0,7% al 2,3% del total de la población.

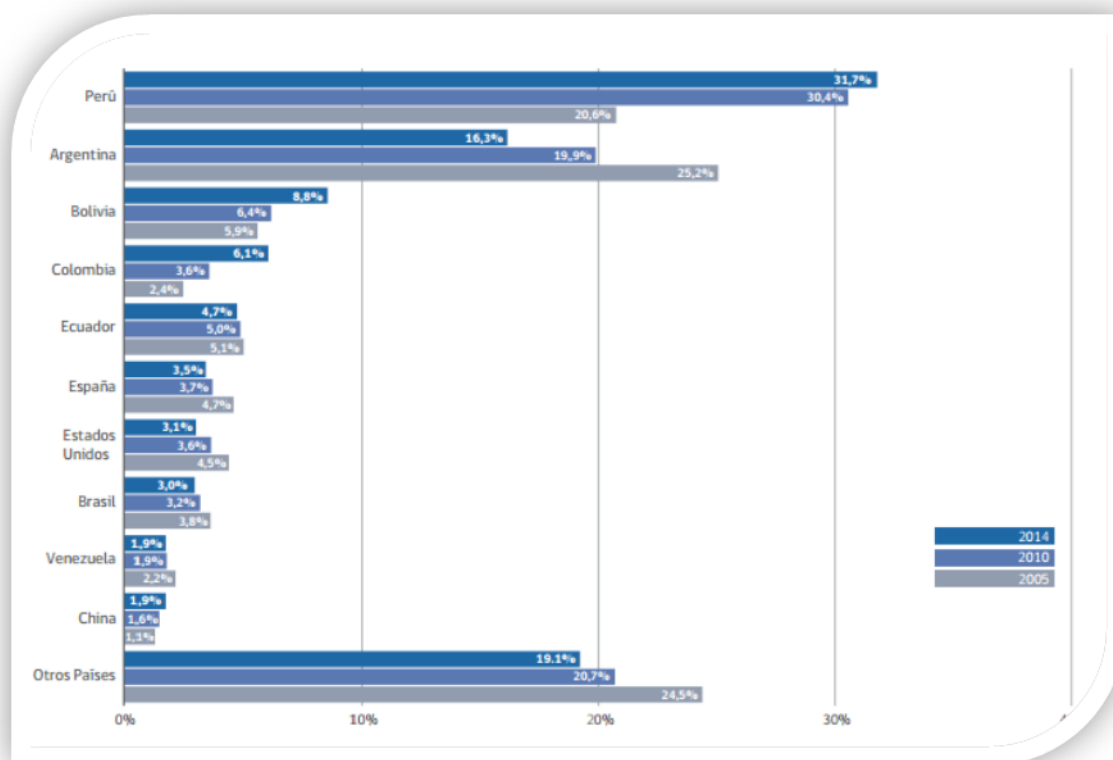
Figura No. 45 Estimación de Residentes Extranjeros en Chile 1982 - 2014



Fuente: Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Departamento de Extranjería y Migración, "Migración en Chile 2005 – 2014".

Esta migración proviene de diversos rincones del planeta, sin embargo son los países sudamericanos quienes aportan la mayor cantidad de migrantes, destacando entre ellos los de naciones vecinas. Al año 2014 la migración de Perú correspondía al 31,7%, la de Argentina al 16,3% y la de Bolivia al 8,8%. Ese año, el 74,9% de los migrantes eran sudamericanos. Destaca para este año 2016 las cifras de migrantes haitianos, los que de acuerdo a datos de la Policía de Investigaciones, entran a una tasa de 200 haitianos diarios.

Figura No. 46 Las 10 Comunidades de Migrantes con Mayor Magnitud



Fuente: Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Departamento de Extranjería y Migración, "Migración en Chile 2005 – 2014".

Si bien los datos de migración a nivel nacional resultan relevantes para poder presentar un panorama general de la situación, para efectos de este trabajo es necesario revisar cómo ha variado la migración en las regiones XV, I, y II.

La XV región de Arica y Parinacota funciona como la puerta de entrada para quienes vienen por tierra desde Perú y Bolivia, transformándose en un lugar de asentamiento para estas poblaciones extranjeras.

Para el año 2014, la XV región, de acuerdo a cifras del Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, contaba con una población extranjera de 13.813 personas, las que representan el 3,3% de los migrantes totales del país y un 5,8% de la población regional. En la composición

de esta población, son la peruana y la boliviana las que presentan una mayor cantidad, con un 48,7% y un 40,3% respectivamente.

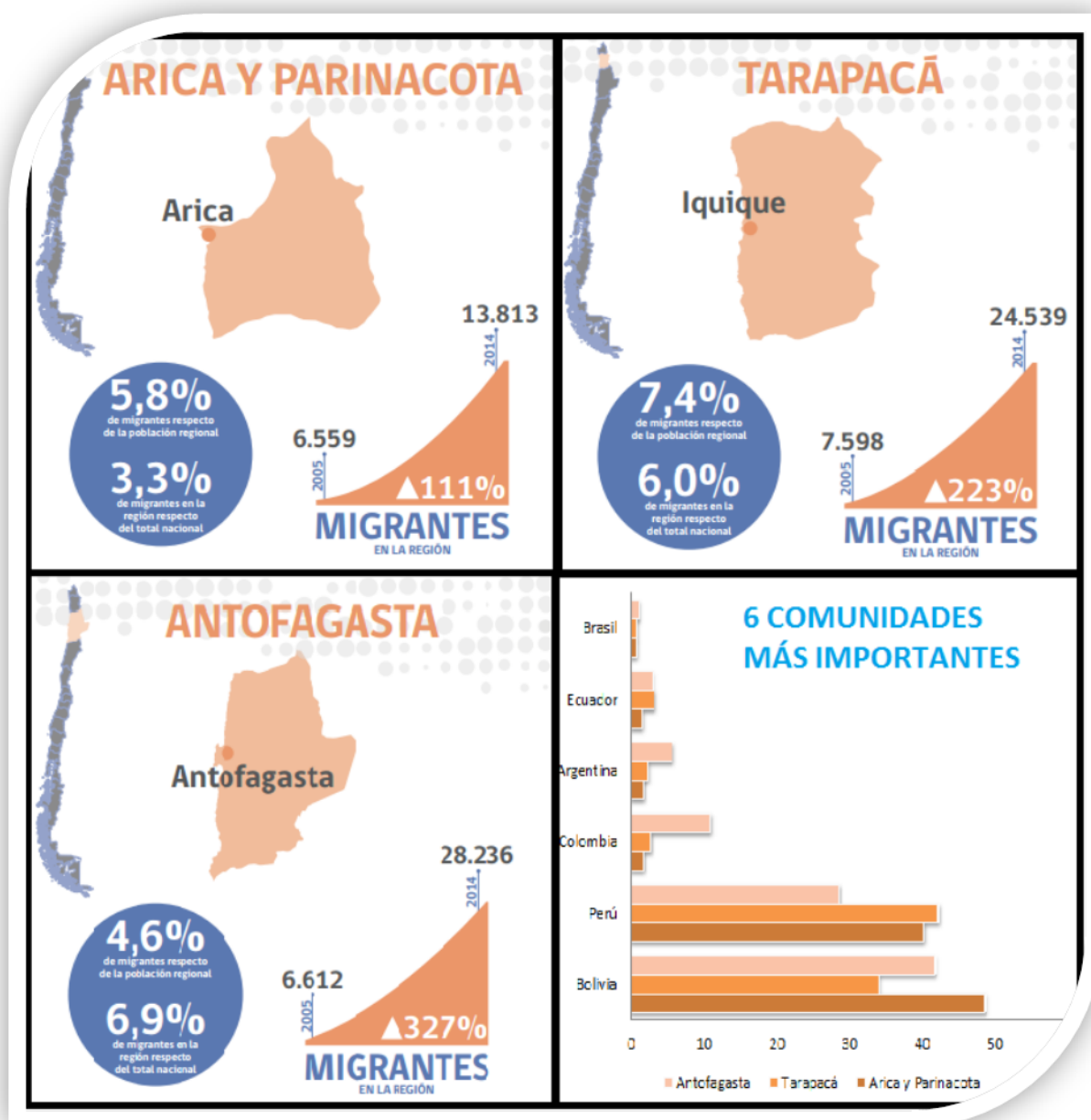
En cuanto a la I región de Tarapacá, la migración está ligada al desarrollo económico de la mano de la Zona Franca y de diversas mineras que han instalado sus campamentos en esa zona. En este contexto, los extranjeros motivados entre otras cosas por razones económicas, alcanzan una cifra de 24.539 personas, representando el 6% del total nacional de migrantes. Sin embargo un dato relevante es que esta cifra corresponde al 7,4% de la población regional.

En esta región, también las poblaciones peruana y boliviana son las más abundantes con 42,3% y 34,1% respectivamente. Sin embargo hay que destacar que la actividad económica de la zona ha hecho que otras nacionalidades lleguen también a la región, tal es el caso de la china, india y pakistaní.

La II región de Antofagasta es la que ha mostrado un mayor aumento en su población extranjera, con un crecimiento del 327% y una cifra de 28.236 extranjeros en 2014. Los flujos migratorios más importantes corresponden a aquellos provenientes de los países vecinos, donde Perú representa un 28,6%, Bolivia un 41,8% y Argentina y 5,7%.

Un dato relevante con respecto a la migración en la región de Antofagasta es el aumento de la población colombiana, la que representa la tercera nacionalidad con mayor cantidad de personas en la región, con un 11%.

Figura No. 47 Migración Regiones XV Arica y Parinacota, I Tarapacá y II Antofagasta - 2014



Fuente: Elaboración propia con datos de: Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Departamento de Extranjería y Migración, "Migración en Chile 2005 – 2014".

Con respecto a los datos anteriores, es posible apreciar que existe un alto flujo de personas a través de los pasos habilitados y que llegan al país como migrantes legales, sin embargo, para notar realmente qué tan permeable es la frontera es necesario incluir al análisis las cifras de migrantes irregulares, los que se pueden medir a través de los datos de infracción a la Ley de Extranjería contenida en el Decreto 1.094 del año 1975.

Dicha Ley establece las normas y reglas que deben cumplir los extranjeros para entrar a Chile, así como las sanciones y penas por infringirla. En este sentido, hay que destacar que, de acuerdo a la información entregada en el informe del Departamento de Extranjería del Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, “la medida de expulsión decretada por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública tiene como propósito, principalmente, que sean expulsadas del país aquellas personas que representan un peligro para la seguridad pública, realizando conductas que afecten bienes jurídicos individuales y colectivos protegidos por el Estado, y cuya transgresión genere perniciosas consecuencias sociales, es decir, quienes han cometido delitos tales como homicidio, robo con violencia, abuso sexual, violación, tráfico ilícito de migrantes, trata de personas y tráfico de drogas, entre otros”¹⁶².

Con respecto a las expulsiones, el documento señala que entre el año 2005 y el 2014 han salido de Chile un promedio de 2.500 personas al año, alcanzando un peak en este último año. Las nacionalidades con mayor número de expulsiones registradas son la peruana y la boliviana con un total de 75,8%.

Un dato relevante para este trabajo es el hecho que si bien las expulsiones de bolivianos y peruanos han disminuido, las de colombianos han aumentado fuertemente entre 2010 y 2014, pasando de 10,3% a 39,1%.

Además de los datos anteriores, es necesario incorporar las cifras entregadas por la Policía de Investigaciones en el año 2015, donde señalan que entre 2012 y 2015 se habían expulsado 1.140 personas que representaban un peligro para la estabilidad del

¹⁶² MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA, DEPARTAMENTO EXTRANJERÍA Y MIGRACIÓN (2014): “*Migración en Chile 2005 – 2014*”, Santiago, Chile, pág. 188.

país, que no tenían los recursos para subsistir o que habían sido condenados por tráfico de personas, armas o drogas.

Además se identificaron 5.107 expulsiones en ese período por ingreso clandestino, y 2.622 personas fueron condenadas por tráfico de drogas y delitos asociados. En este sentido, hay que destacar que el Ministerio Público, en un informe presentado en agosto de 2016, señala que el 52% de imputados por delito en el extremo norte del país (región Arica y Parinacota) son extranjeros. De ellos, 620 son peruanos, 555 dominicanos, 475 bolivianos y 247 colombianos.

Con respecto a lo anterior, hay que destacar que entre los ilícitos más recurrente aparecen, los delitos transnacionales de tráfico de drogas y migrantes. Con respecto a este último, hasta una veintena de persona han sido detectadas en un operativo policial cruzando por distintos pasos no habilitados. Los dominicanos prácticamente monopolizan las cifras de migrantes irregulares en la zona, mientras que en cuanto al tráfico de drogas son los peruanos quienes llevan la delantera con 118 imputados, seguidos por colombianos con 77 y bolivianos con 31.

A continuación se puede ver el desglose por nacionalidad de extranjeros imputados en Chile, donde destacan los tres países vecinos.

Figura No. 48 Permeabilidad de la Frontera en Cifras

	2013	2013	2014	2015
Argentina	48	44	56	36
Bolivia	181	415	601	485
Brasil	11	2	25	6
Colombia	238	206	355	186
Cuba	10	0	0	2
Domínica	4	7	7	0
Ecuador	46	33	29	11
Haití	0	0	2	0
México	0	0	3	0
Paraguay	4	10	12	8
Perú	444	390	199	165
Rep. Dominicana	8	27	43	40
Venezuela	4	3	4	7

- ❖ 3.391 extranjeros imputados, al menos una vez, entre 2015 y 2016 en Arica y Parinacota.
- ❖ Más de 1.800 personas sorprendidas ingresando ilegalmente por las tres zonas más usadas en la Región XV
- ❖ Con 764 personas, el 2015 lidera como el año con más ingresos ilegales al país por la XV región.
- ❖ Además de tráfico de drogas, se han indagados delitos como: Asociación ilícita para tráfico y trata de personas, trata de personas para prostitución y nexos con funcionarios públicos.

Fuente: elaboración propia sobre datos de Policía de Investigaciones de Chile y el Ministerio Público, publicados en los diarios La Tercera y El Mercurio.

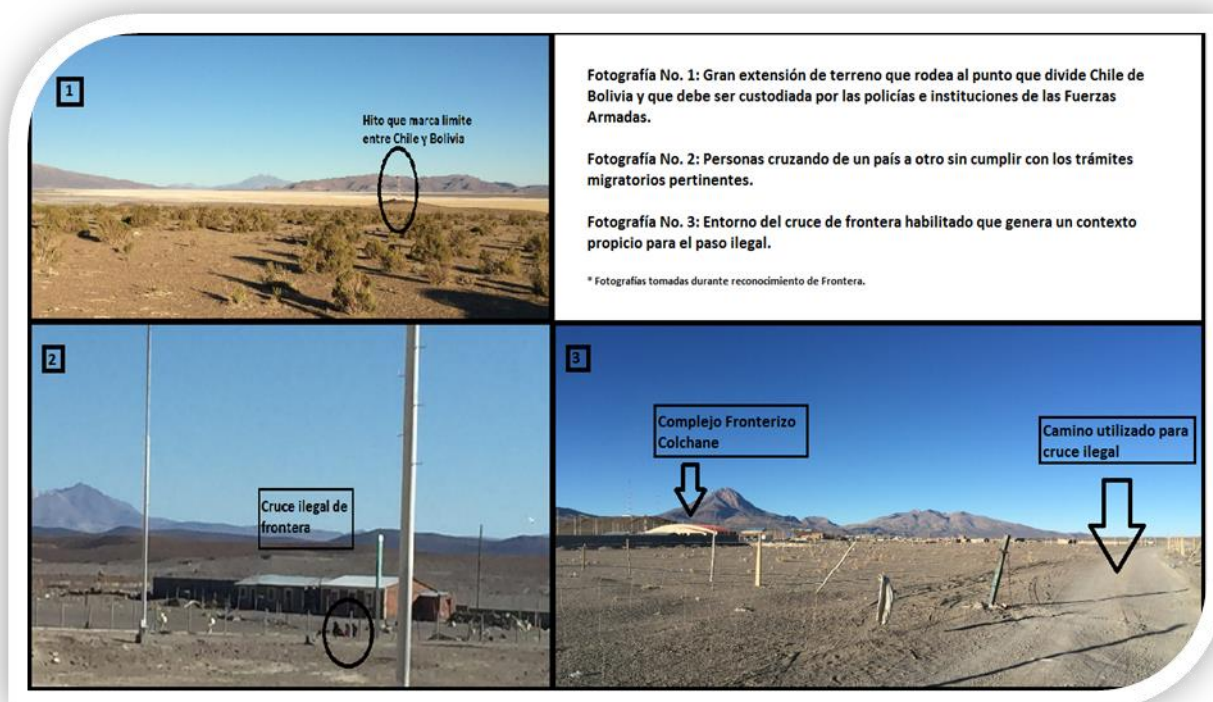
En una vista de reconocimiento de frontera realizada junto al Equipo Frontera (EFRON) de la Policía de Investigaciones de Chile, fue posible apreciar en terreno la alta permeabilidad de la línea que separa a Chile de Bolivia.

En la provincia del Tamarugal en la I región de Tarapacá, a una altura de 3.690 metros sobre el nivel del mar se encuentra ubicado el Complejo Fronterizo Colchane, por donde deben realizar los trámites aduaneros todo quienes entren por tierra a la

región de Tarapacá. Sin embargo, las dimensiones del terreno en esa zona dificultan la labor de las distintas agencias del Estado.

Existe una enorme extensión de desierto compuesta por una infinidad de caminos que facilitan el paso ilegal de personas y complican el monitoreo de la frontera. Además se puede apreciar que el entorno del cruce habilitado propicia una situación de cruce ilegal. Dos pueblos quedaron divididos y es usual ver a distintas personas cruzando de un lado a otro solo para comprar mercadería o simplemente para llegar a Chile de manera ilegal. Lo anterior se puede apreciar de manera gráfica en las siguientes fotografías.

Figura No. 49 Complejo Fronterizo Colchane



Fuente: Fotografías tomadas por tesista.

De los datos presentados anteriormente y en relación al tema de esta tesis, es posible afirmar que la frontera de la zona norte del país presenta un alto grado de permeabilidad, lo que sumado a la cercanía con los dos principales productores mundiales de coca, aparece como una vulnerabilidad concreta frente a la amenaza del tráfico de drogas internacional.

En este sentido, una alta permeabilidad de la frontera que genera un alto nivel de migración está estrechamente relacionado con un mayor o menor flujo de drogas. En torno al negocio de la droga se genera un flujo de personas a través de las fronteras, donde transitan líderes de organizaciones, burreros que llevan la droga de un punto a otro y personas que dejan sus países para hacerse cargo de las operaciones en otras zonas. Un análisis sobre la relación de estas variables se mostrará en el capítulo siguiente, donde se presentará el cruce de las variables narcotráfico, medido en incautaciones, y migración ilegal, medido en infracciones en controles fronterizos.

c. La Realidad de las Regiones del Norte de Chile

Resulta relevante estudiar la realidad que viven las regiones del norte con el fin de conocer el entorno y contextualizar el problema.

Considerando la relación que tienen la familia y el entorno con el tráfico de drogas, es posible afirmar que este se muestra en uno de sus aspectos como un fenómeno social. Lo anterior en el sentido de que la realidad que vive una persona puede influir directamente en su decisión de incorporarse o no al negocio de los estupefacientes.

Es en este contexto que los datos sociales de las regiones a analizar cobran relevancia. Su medición de pobreza y desarrollo económico permitirán construir el entorno en el que se desarrolla el narcotráfico, entregando orientaciones relevantes sobre dónde habría que poner los énfasis al momento de construir una estrategia de control.

Un indicador que permite mostrar un panorama general de la situación regional de Chile es el Índice de Desarrollo Regional¹⁶³, el que se construye sobre la medición de 29 variables agrupadas en 6 dimensiones: Educación, Salud, Bienestar Económico, Actividad Económica, Conectividad y Seguridad. De esta manera se construye un índice que genera un ranking por región, tanto a nivel general como particular por dimensión, que oscila entre el 0 y el 1, donde el 1 es el máximo nivel de desarrollo.

En el ranking general, la XV región de Arica y Parinacota se ubica dentro de las regiones menos desarrolladas con un índice de 0,436 encontrándose en el penúltimo lugar. Las otras dos regiones que forman la zona norte de Chile se encuentran en buenas posiciones, con índices de 0,540 en el caso de Tarapacá y de 0,587 en el de Antofagasta. A continuación se puede apreciar la tabla general y sus ubicaciones respecto a las demás regiones.

Figura No. 50 Índice de Desarrollo Regional

REGIÓN	IDERE 2016
Metropolitana	0,602
Antofagasta	0,587
Valparaíso	0,573
Magallanes	0,564
Tarapacá	0,540
Los Ríos	0,509
Los Lagos	0,499
Biobío	0,482
O'Higgins	0,475
Coquimbo	0,474
Atacama	0,473
Aysén	0,451
Maule	0,439
Arica y Parinacota	0,436
La Araucanía	0,413

Fuente: Índice de Desarrollo Regional, IDERE 2016.

¹⁶³ El Índice de Desarrollo Regional es un indicador creado por la Universidad Autónoma de Chile y el Instituto de Municipalidades de Chile con el objeto de medir el desarrollo de cada región. La idea es generar una medida en torno a indicadores multidimensionales que permitan analizar el desarrollo de cada región y generar una comparación entre las regiones y de cada región con el promedio país.

Cuando se analiza este índice por dimensión, es posible apreciar que las regiones de Tarapacá y Antofagasta presentan un mejor rendimiento con respecto a la de Arica y Parinacota. Sin embargo, las tres aparecen en los últimos lugares cuando se analiza la dimensión de seguridad. Las dos primeras tienen un índice de 0,531 y 0,548 respectivamente, mientras que Arica y Parinacota aparece en último lugar con 0,491. A continuación, el desglose por región y variable de la dimensión de seguridad.

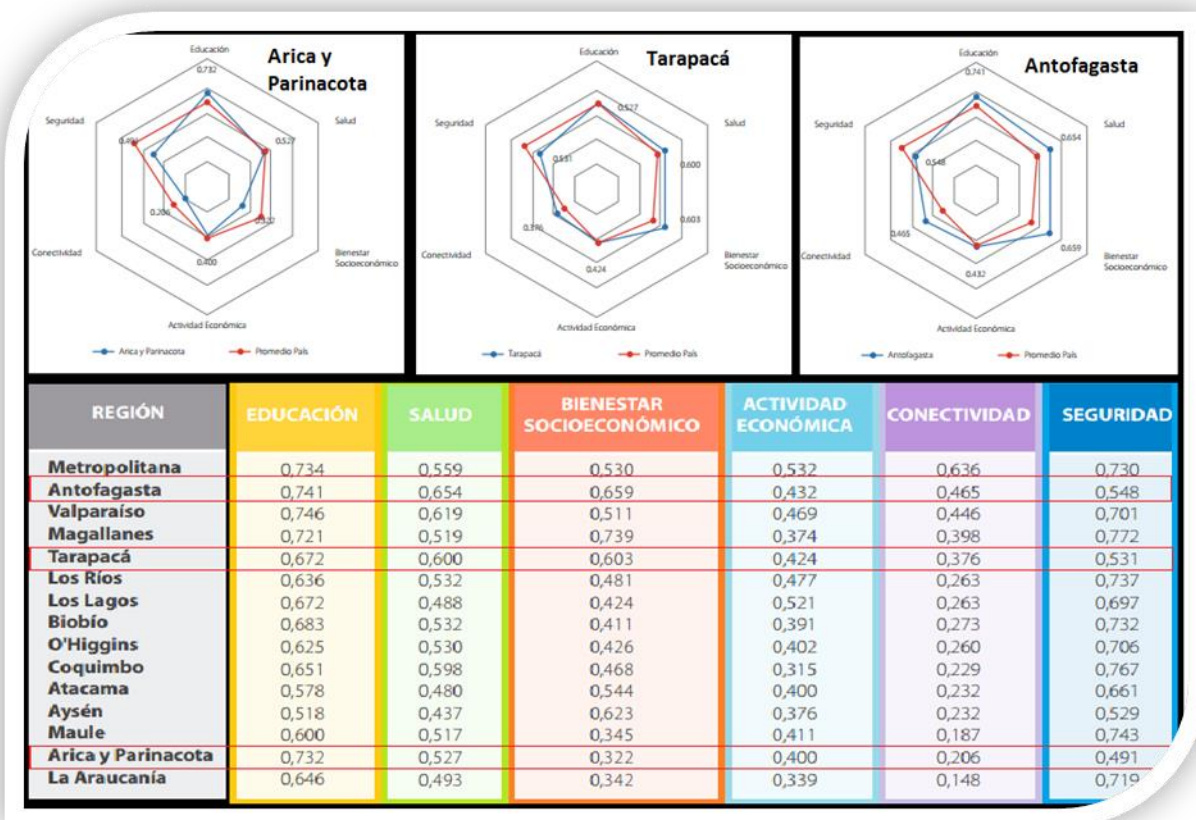
Figura No. 51 Dimensión Seguridad

REGIÓN	DENUNCIAS	VIOLENCIA INTRAFAMILIAR	DELITOS DE MAYOR CONNOTACIÓN SOCIAL	DIMENSIÓN
Magallanes	0,668	0,792	0,857	0,772
Coquimbo	0,731	0,868	0,702	0,767
Maule	0,671	0,790	0,768	0,743
Los Ríos	0,797	0,636	0,777	0,737
Biobío	0,738	0,762	0,694	0,732
Metropolitana	0,850	0,834	0,506	0,730
La Araucanía	0,779	0,672	0,707	0,719
O'Higgins	0,654	0,732	0,732	0,706
Valparaíso	0,759	0,783	0,561	0,701
Los Lagos	0,712	0,635	0,743	0,697
Atacama	0,620	0,760	0,603	0,661
Antofagasta	0,534	0,722	0,387	0,548
Tarapacá	0,600	0,579	0,415	0,531
Aysén	0,356	0,461	0,770	0,529
Arica y Parinacota	0,396	0,479	0,599	0,491

Fuente: Índice de Desarrollo Regional, IDERE 2016.

Cuando se estudia la realidad de las regiones del norte, se puede apreciar que en relación al promedio país la que muestra mayor desventaja es Arica y Parinacota con índices menores al promedio en tres de las seis dimensiones, mientras que Tarapacá y Antofagasta solo tienen una dimensión más baja que el promedio. Una constante en estas regiones es su mal desempeño en seguridad, lo que se puede ver en la figura que sigue.

Figura No. 52 Desempeño de Regiones XV, I y I Respecto del Promedio País



Fuente: Índice de Desarrollo Regional, IDERE 2016.

Un dato interesante que destaca en la figura No. 52 es el hecho que Tarapacá y Antofagasta tienen desempeños sobre el promedio país en cuanto a la dimensión de conectividad. Esta dimensión busca medir la capacidad de conexión física y virtual, considerando el acceso a líneas telefónicas, internet, y lo que es relevante para este trabajo, caminos y carreteras.

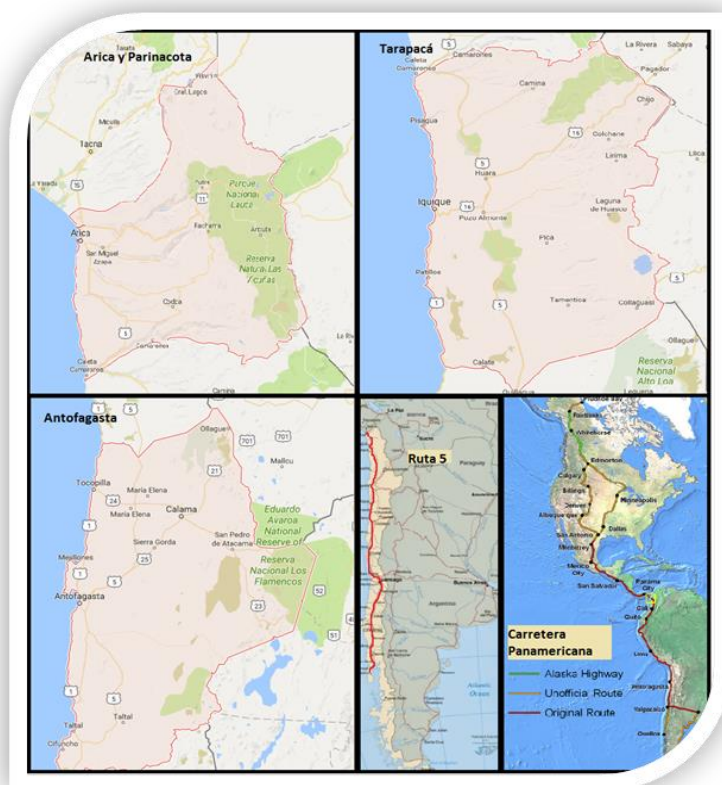
Un buen acceso a carreteras y caminos que permitan entrar, salir y distribuir la droga a lo largo de Chile es lo que buscan las organizaciones y bandas del narcotráfico. En este sentido, es la región de Antofagasta la que cuenta con la mayor conectividad de

las tres regiones analizadas. Sin embargo, las otras dos también poseen un buen acceso a la principal carretera del país.

Chile se encuentra inserto en el sistema carretero panamericano, el que une al Hemisferio Occidental de norte a sur, y además cuenta con la ruta 5 que une al país en esa misma dirección. Esta gran infraestructura es una oportunidad para el narcotráfico, el que utiliza estos caminos para distribuir su producto y acercarlo a los principales puntos de comercio y población del país.

A continuación, es posible apreciar la gran conexión que tienen las tres regiones analizadas, pudiendo visualizarse cómo la Ruta 5 pasa por el centro de ellas uniéndolas con caminos secundarios que atraviesan toda la zona. También es posible tener una imagen país sobre esta carretera principal y cómo se integra a los caminos que recorren el continente.

Figura No. 53 Carreteras y Caminos por Región, País y Continente



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de Google Maps.

Al observar los datos presentados anteriormente, la pregunta natural es, ¿por qué si en general el norte tiene un buen desarrollo regional, la seguridad aparece con nota de reprobación?

La cercanía a productores mundiales de drogas y el hecho de que organizaciones del crimen transnacional ya estén operando en el país, junto a una frontera extremadamente porosa, hiperconectada y difícil de controlar debido a su geografía, altura y clima, son la respuesta.

La realidad que vive Chile en el norte es de enormes contrastes; por un lado es posible identificar polos de desarrollo económico ligados a la minería y comercio,

mientras que en los poblados del interior se aprecian grandes carencias. La misma geografía representa estos contrastes: mientras en la costa el clima y la altura permiten avanzar en el desarrollo regional, hacia la cordillera, la altura que supera los 3.500 metros sobre el nivel del mar y la gran diferencia de temperatura entre el día y la noche dificultan el desarrollo de la vida diaria y obliga a los poblados a moverse hacia zonas menos inhóspitas, dejando grandes espacios de territorio vacíos y con casi nula presencia del Estado.

Es en este contexto regional aislado donde crecen el contrabando y el tráfico en la zona, especialmente en la región de Tarapacá, donde la gente cruza de un país a otro sin cumplir con los trámites de aduana y migraciones reglamentarios.

En estos cruces ilegales, la Policía de Investigaciones explica que pasan camiones cargados y gente con carros, y hasta se han registrado robos de camiones que han sido sacados del país de manera ilegal.

Un indicador que permite mostrar el contraste entre la costa y el interior es la tasa de pobreza por comuna, donde se aprecia claramente que esta es mayor en zonas cercanas a la frontera.

En este sentido, destaca el fuerte contraste que existe entre la ciudad costera de Iquique y las zonas fronterizas de Camiña y Colchane en la región de Tarapacá. Iquique tiene un porcentaje de personas en situación de pobreza de 6,2%, mientras que Camiña y Colchane presentan 35,3% y 33,8% respectivamente. Lo mismo sucede en la II región entre Antofagasta y Ollagüe, y en la XV región entre Arica y General Lagos.

Figura No. 54 Porcentaje de Personas en Situación de Pobreza por Comuna

Región	Nombre comuna	Porcentaje de personas en situación de pobreza por ingresos 2013
I de Tarapacá	Iquique	6,2%
I de Tarapacá	Alto Hospicio	10,3%
I de Tarapacá	Pozo Almonte	12,3%
I de Tarapacá	Camiña	35,3%
I de Tarapacá	Colchane	33,8%
I de Tarapacá	Huara	21,5%
I de Tarapacá	Pica	20,4%
II de Antofagasta	Antofagasta	3,6%
II de Antofagasta	Mejillones	6,9%
II de Antofagasta	Sierra Gorda	13,8%
II de Antofagasta	Taltal	6,3%
II de Antofagasta	Calama	3,8%
II de Antofagasta	Ollagüe	23,5%
II de Antofagasta	San Pedro De Atacama	14,5%
II de Antofagasta	Tocopilla	3,1%
II de Antofagasta	María Elena	8,4%
XV de Arica y Parinacota	Arica	14,5%
XV de Arica y Parinacota	Camarones	22,5%
XV de Arica y Parinacota	Putre	29,6%
XV de Arica y Parinacota	General Lagos	33,8%

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social de Chile.

Camiña, Colchane, Ollagüe y General Lagos son zonas que se encuentran ubicadas a escasos kilómetros de las fronteras con Perú y Bolivia, las que se caracterizan por tener gran cantidad de pasos no habilitados por donde entra el contrabando y tráfico de drogas.

La pobreza que existe en esas zonas y lo extremo de su geografía y clima han obligado a las poblaciones que en ella habitan a trasladarse a los polos de desarrollo con mayores proyecciones, dejando grandes áreas de territorio con casi nula presencia de las

instituciones. Además de que quienes se quedan en esos lugares son presa fácil de la tentación negativa que rodea al tráfico de drogas.

De esta forma, el entorno de las regiones del norte del país, a raíz de una soberanía poco efectiva, va generando un contexto que se muestra propicio para el tráfico de drogas.

d. El Consumo de Drogas en la Población Chilena

Los datos presentados anteriormente han permitido conocer el entorno, tanto nacional como internacional, que rodea al tráfico de drogas en Chile. Se ha podido apreciar cómo la geografía, permeabilidad de la frontera y contexto social van construyendo la realidad del narcotráfico en el país. Sin embargo, para poder entender de mejor manera este problema, es necesario explorar un indicador fundamental que podría explicar, en parte, el porqué del permanente ingreso de drogas: la demanda.

De acuerdo a lo conversado con Carabineros durante una reunión de trabajo, junto a la existencia de lugares de acopio y acceso a puertos, la droga sigue ingresando a territorio nacional ya que existe consumo, el que de acuerdo a las últimas estadísticas, ha ido en aumento.

El Décimo Primer Estudio Nacional de Drogas en Población General de Chile, que mide el consumo de sustancias durante el año 2014, muestra un explosivo aumento del consumo de marihuana y uno estadísticamente significativo con respecto a la cocaína.

Debido a que esta tesis doctoral ha orientado su estudio al tráfico de drogas relacionado con la coca y sus derivados, se analizará específicamente el consumo de esta sustancia. El objetivo es poder conocer el perfil del consumidor de cocaína para poder orientar de mejor manera la estrategia que se busca proponer en el siguiente capítulo.

A nivel general, los datos de consumo de este estupefaciente en Chile han alterado significativamente la estabilidad que se venía apreciando desde la década del 90. Para 2014, el consumo aumentó de 0,9% a 1,4%. El incremento más significativo se aprecia en aquellos consumidores que al menos lo han hecho alguna vez durante su vida, pasando de 4,7% en 2012 a 5,9% en 2014.

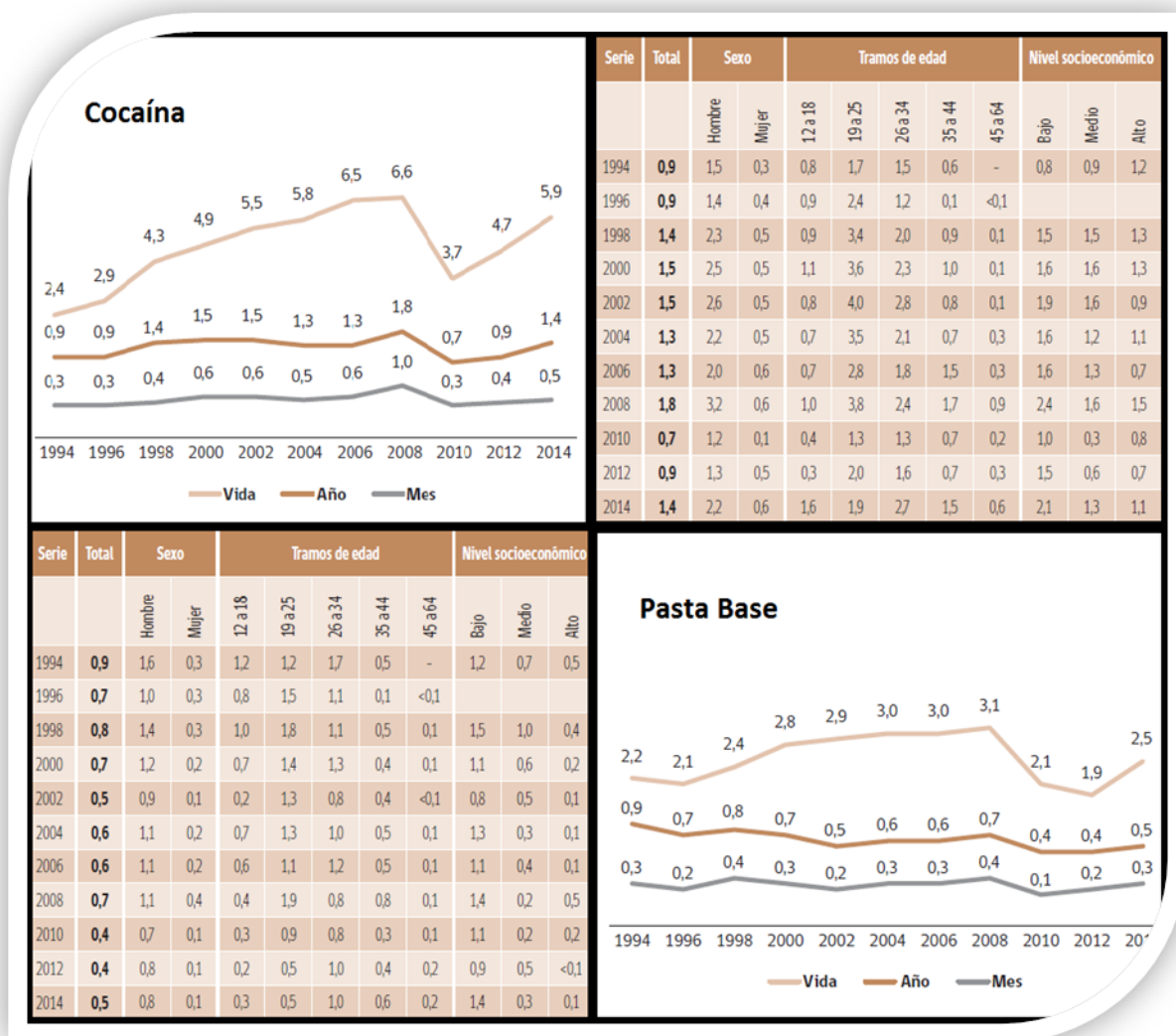
Al momento de analizar el perfil de quienes consumen esta droga, se puede apreciar claramente que existe una mayor demanda en el grupo etario de 26 a 34 años con un 2,7%, además de que se observa mayor consumo en hombres y en sectores de nivel socioeconómico bajo.

En cuanto al consumo de pasta base también se observa un aumento, calificado como significativo, de 0,6 puntos respecto de la medición de 2012, con un 2,5% de personas que reconoce haber consumido pasta base alguna vez durante su vida.

Con respecto a la prevalencia, al igual que en el consumo de cocaína es mayor entre los hombres, en un tramo etario entre 26 y 34 años y en un nivel socioeconómico bajo.

A continuación se puede observar la variación del consumo de cocaína y pasta base en el tiempo, así como su prevalencia.

Figura No. 55 Consumo de Cocaína y Pasta Base



Fuente: Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (SENDA), "XI Estudio Nacional de Drogas en Población General de Chile", 2014.

Un indicador interesante al momento de analizar la demanda por drogas en Chile es la disponibilidad de estas. Con respecto a la cocaína, se ha podido apreciar que la oferta ha aumentado durante el último año, pasando de 4,8% de personas que dicen haber recibido ofertas por ella en 2012 a 5,2% en 2014. Los ofrecimientos tienen mayor prevalencia en hombres que en mujeres, evidenciándose un aumento significativo en el

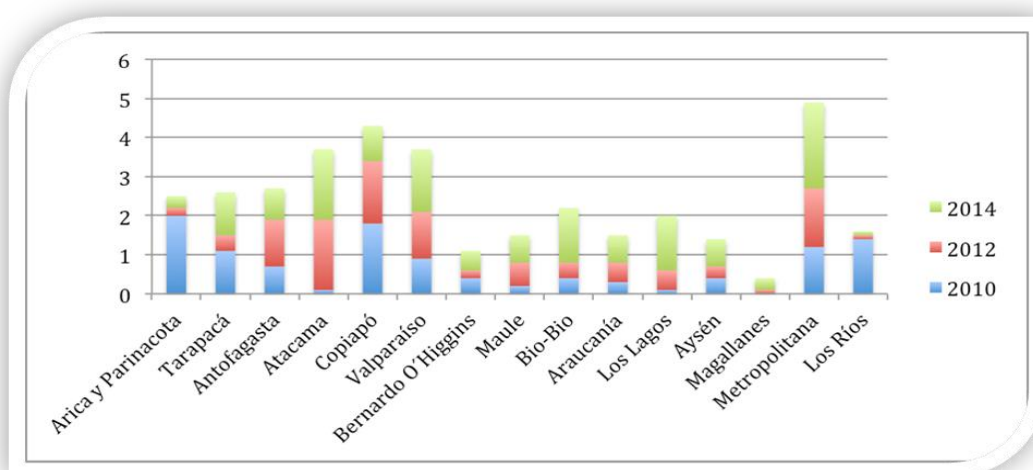
grupo etario de 35 a 44 años, el que pasa de 2,6% en 2012 a 4,9% en 2014; grupo que cuenta con un nivel de ingresos estable y que se encuentra en el peak de su vida profesional.

En este sentido, el aumento de la oferta está fuertemente correlacionado con la mayor demanda. El negocio del tráfico de drogas, además de ser una amenaza a la seguridad nacional, es un negocio gerenciado por las grandes organizaciones del narcotráfico, por lo que necesariamente un aumento en la demanda o consumo está asociado a un aumento en la oferta.

Cuando se analiza el consumo por región, se aprecia que la Región Metropolitana es la que tiene un mayor porcentaje de consumo total de cocaína en el último año, con 2,2%. Lo anterior podría estar explicado porque existe un mayor poder adquisitivo y de desarrollo en dicha región.

Sin embargo, hay que destacar que de las tres regiones analizadas, es la región de Tarapacá la que muestra una tasa de consumo de cocaína más alta, con un 1,1%.

Figura No. 56 Consumo de Cocaína por Región 2010 – 2014



Fuente: Elaboración propia con datos de XI Estudio Nacional de Drogas en Población General de Chile, 2014

Como se puede apreciar en la figura 55, la región que registra el mayor aumento es la Metropolitana, coincidiendo con el mayor poder adquisitivo que allí existe. Sin embargo, si se analizan las tres regiones relativas a esta investigación, se puede ver que el mayor consumo ya no se encuentra en la región de Arica y Parinacota, como sucedía en 2010, sino que se ha trasladado a la región de Tarapacá. En el caso de Antofagasta, se puede ver que el mayor consumo se registró en el año 2012.

e. La Rutas del Narco en Chile

Como se presentó anteriormente, la droga entra por el norte y se distribuye a nivel nacional a través de la Ruta 5 para satisfacer la demanda interna, y a nivel internacional a través de los distintos puertos con destino a los consumidores extranjeros. Pero, ¿cuáles son las rutas internacionales desde donde llegan las sustancias? ¿Cuáles son los métodos que utilizan para ingresar la coca? A continuación, se intentará dar respuesta a estas preguntas.

La coca peruana y boliviana entra a Chile por distintas rutas internacionales y en las más diversas formas. En estado líquido, sólido, en mochilas e incluso en enormes cápsulas tragadas por burreros.

En entrevistas con Policía de Investigaciones, se concluye que los perfiles de las personas que ingresan la droga al país están bien definidos y que los funcionarios han podido desarrollar modelos que les permiten predecir cuándo será el mejor día para cruzar la frontera con estas sustancias. Lo anterior les ha permitido generar una protección de la línea divisoria bastante eficiente, la que es liderada por el Equipo Frontera (EFRON). Sin embargo, en la visita a terreno se pudo observar ciertos aspectos que deben ser reforzados, como por ejemplo una mayor comunicación con otras agencias que también trabajan en frontera, así como adquirir mayor tecnología que les permita cubrir esa gran extensión de terreno de manera más eficiente. En este sentido, eficiencia y eficacia son la clave.



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
MADRID

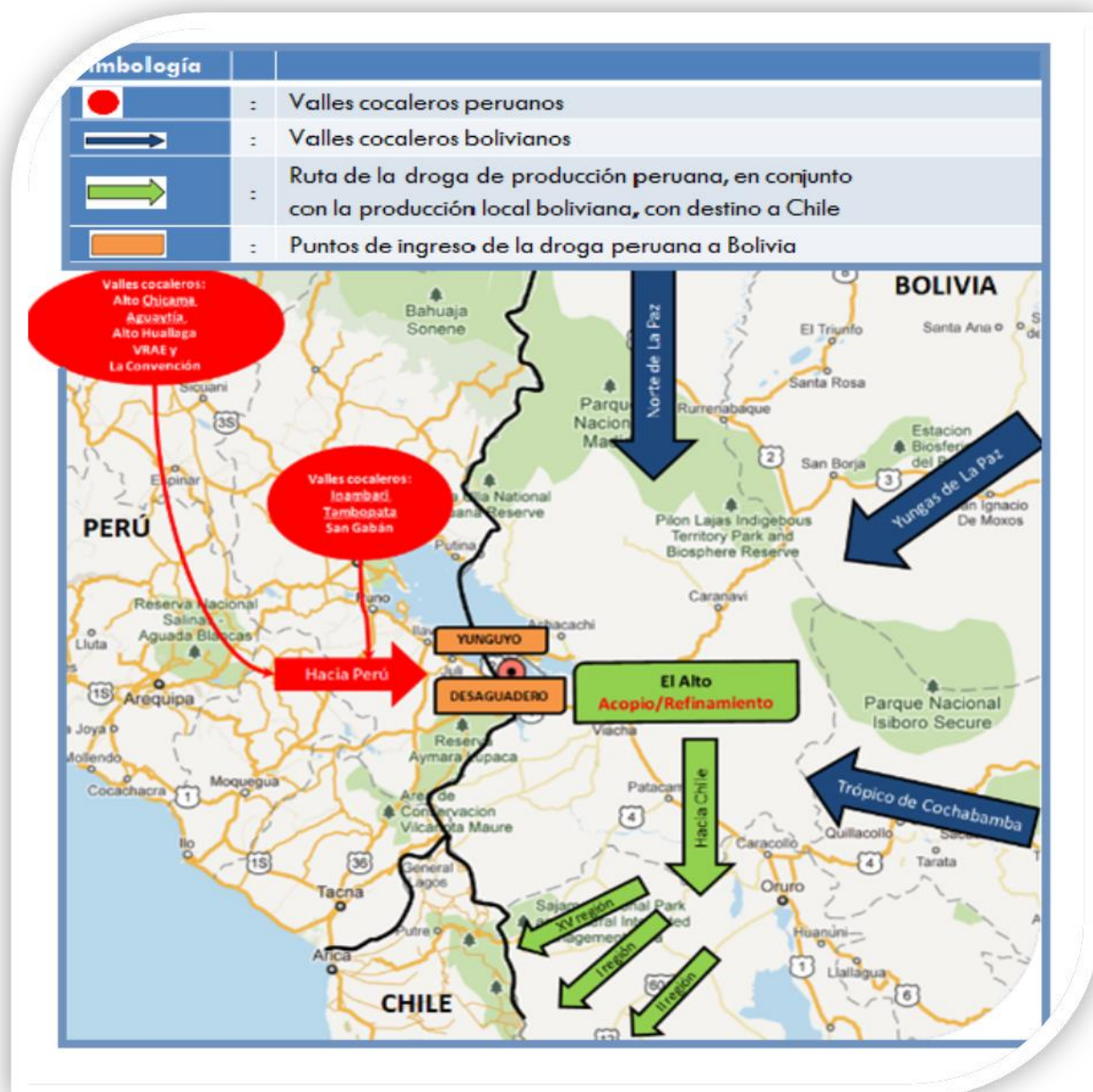


FUNDACIÓN
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

En cuanto a la coca que ingresa al país, esta lo hace principalmente desde Bolivia. La droga se produce en Perú, pasa a Bolivia y luego a Chile, mientras que la droga boliviana ingresa directamente. Sin embargo, hay que destacar que ambas producciones confluyen en un centro de acopio desde donde se distribuye el producto.

En este sentido, el intenso trabajo de la Policía de Investigaciones ha permitido identificar las principales rutas, los lugares de acopio de la droga peruana y los cruces a territorio nacional, lo que se aprecia en la siguiente figura.

Figura No. 57 Las Rutas de la Coca Peruana y Boliviana con Destino Chile



Fuente: Policía de Investigaciones de Iquique, I Región Tarapacá.

La droga producida en los valles cocaleros peruanos de Alto Chicama, Aguaytía, Alto Huallaga, VRAEM, La Convención, Irambarí, Tambopata y San Gabán, es enviada a Chile a través de Bolivia. Para ello, cruzan la frontera con ese país por las zonas de Yunguyo y Desaguadero hasta llegar al punto de acopio y refinamiento en El Alto.

Desde ahí toman dirección al sur para entra a Chile por los distintos pasos (habilitados y no habilitados) que las regiones XV, I y II tienen en la frontera con Bolivia.

Cabe destacar que la zona de El Alto no sólo es un centro de acopio y refinamiento para la coca peruana, sino también para la producida en las regiones bolivianas del Norte de la Paz, Yungas de La Paz y Trópico de Cochabamba, la que luego ingresa a Chile por los mismos pasos utilizados para la droga peruana.

En este sentido y con respecto al ingreso de la droga a Chile, cabe destacar que el país presenta una vulnerabilidad mayor en su frontera con Bolivia; si bien en la división con Perú también existe paso ilegal de sustancias, el análisis de los datos presentados anteriormente sugiere que la zona cercana a Bolivia es la que presenta mayores problemas.

Con respecto a esto, en visita de reconocimiento de frontera junto a Policía de Investigaciones, se pudo apreciar un sinnúmero de caminos ilegales que se encuentran en perfectas condiciones y que atraviesan salares, quebradas y desierto, entre otros. Además, fue posible observar cómo se han ido creando nuevos caminos para la salida y entrada ilegal al país.

En las fotografías presentadas a continuación, se puede apreciar claramente esta situación. Caminos que llegan directamente a carreteras establecidas, otros que cruzan salares a provechándose de las bajas temperaturas de la noche que endurecen el terreno y huellas recientes que abren nuevos pasos ilegales, son la muestra de la difícil situación que deben manejar quienes están encargados de resguardar nuestras fronteras.

Figura No. 58 Caminos Ilegales en Zona Fronteriza con Bolivia, I Región de Tarapacá



Fuente: Fotografías tomada por tesista en visita de reconocimiento de frontera.

Una vez identificadas las rutas, es necesario conocer el “*modus operandi*” de las distintas organizaciones criminales para ingresar la droga a Chile. En este sentido, hay que destacar que a pesar de haberse identificado operaciones de las grandes organizaciones de la droga en territorio nacional, estas no están plenamente instaladas en el país. Para poder exportar su producto utilizan a diversas bandas o campesinos altiplánicos con el fin de ingresar la droga a Chile.

En este sentido, la Policía de Investigaciones ha identificado diversas maneras en que la droga hace ingreso al país:

- Fajado: Paquetes de droga adheridos a cuerpo. Las personas cargan hasta cinco kilos de cocaína para cruzar la frontera. Hacen ingreso al país a través de pasos no habilitados y una vez dentro se trasladan en buses para hacer entrega del

producto. Se ha identificado que son colombianos y bolivianos quienes utilizan mayoritariamente este modo de operar.

- Burrero: Llamados los caminantes, ya que caminan alrededor de 100 kilómetros cargando aproximadamente 30 kilos de cocaína en sus mochilas. Se caracterizan por ser campesinos acostumbrados a vivir en altura y muy conocedores del altiplano, por lo que utilizan su geografía para esconderse de los controles y poder entregar la sustancia en el punto indicado.
- Ovoides: Es uno de los fenómenos más fuertes con los que se ha encontrado la policía. Son personas que se tragan hasta 90 cápsulas de látex que contienen la droga, llegando a cargar hasta 1,1 kilos en su interior. Este “*modus operandi*” presenta una dificultad extraordinaria para quienes deben luchar contra el narcotráfico. Una vez que se ha identificado a una persona que contiene ovoides, esta debe ser escoltada por personal autorizado hasta un centro asistencial donde debe eliminar todas las cápsulas que se ha tragado. Este proceso puede tardar varios días y deben estar escoltados durante todo el tiempo, lo que tiene como consecuencia menos personal disponible para combatir el microtráfico en los distintos barrios de las ciudades, por lo que esta podría ser una estrategia utilizada por el narcotráfico para disminuir la cantidad de control en las calles, mientras ingresa mayores cantidades a través de otro modo.
- Botellas y Recipientes: Otra forma utilizada por las organizaciones del narcotráfico para ingresar la droga es en estado líquido. Utilizan diversas botellas y recipientes de productos comerciales para mimetizar la cocaína y traerla a Chile.
- Vehículos y Estructuras: Una última manera de ingresar la droga al país es escondida en dobles fondos de autos, camionetas y camiones, así como en estructuras metálicas como ruedas de bicicletas. Cuando se identifica algún vehículo sospechoso que pueda cumplir con un perfil de drogas, se escanea el vehículo para identificar si existe o no alguna sustancia sospechosa en su interior.

A continuación se presenta evidencia fotográfica sobre los distintos métodos utilizados para ingresar la droga a Chile.

Figura No. 59 Modus Operandi de Ingreso de Droga a Chile



Fuente: Policía de Investigaciones de Chile

Finalmente, hay que destacar que el haber identificado las distintas rutas, los “*modus operandi*” de las organizaciones y los distintos factores que se conjugan en el fenómeno del narcotráfico, ha permitido levantar información necesaria para el análisis del problema transnacional de las drogas, permitiendo entender al traficante y desarrollar tendencias.

Sin embargo, si bien esto resulta bastante relevante para el combate del narcotráfico, si no se trata el tema de una manera integral en la que confluyan las distintas agencias del Estado, generando acciones multidimensionales e interagenciales que combatan el problema desde sus distintos aspectos, siempre van a faltar cosas por hacer. Como se pudo apreciar, son diversos los factores que inciden en esta amenaza, los que van desde un ámbito de la seguridad hasta uno social, pasando por la geografía y el desarrollo regional.

De ahí que plantear una estrategia interagencial que permita un trabajo conjunto que busque soluciones multidimensionales para combatir esta amenaza es de extrema importancia. En este sentido, se requiere de una alta interacción entre los distintos ministerios, la que movida por una fuerte voluntad política apunte a detener el tráfico de drogas y a proteger a la sociedad. Sin embargo, para que esto sea efectivo se requiere de políticas que vayan más allá del ámbito de la seguridad, incorporando el del desarrollo, ya que si no son atendidas las principales necesidades básicas, da origen a un contexto social que facilita la proliferación del tráfico de drogas.

Se debe apelar a la principal función del Estado: resguardar el bien común. De ahí que en el siguiente capítulo se analice este problema teniendo en cuenta los conceptos fundamentales que se debilitan cuando aumenta el narcotráfico: Estado y soberanía. Se estudiará cómo las distintas dimensiones del Estado que construyen el concepto de soberanía efectiva planteado en el segundo capítulo (teoría), influyen en el mayor o menor control del tráfico de drogas.

Con respecto a esto último, es necesario destacar que el trabajo en frontera es bastante complejo. La geografía y sus características agregan una dificultad extra a la labor de las policías, lo que a su vez incorpora una dificultad mayor al momento de

diseñar políticas de seguridad para esa zona. No es lo mismo generar estrategias para la zona central del país que para el norte. En este sentido, si las políticas de seguridad pública no consideran las condiciones geográficas, su éxito no estará asegurado.

En atención a lo expuesto, el gobierno de Chile ha diseñado estrategias de combate contra el narcotráfico, destacando especialmente el plan orientado a las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta. El Plan Frontera Norte, como se conoce a esta estrategia, busca controlar el tráfico de drogas y el contrabando integrando medios humanos y tecnológicos a través de inversiones de más de 35 mil millones de pesos entre 2011 y 2014. Sin embargo, los frutos no han sido los esperados, puesto que aún se pueden observar vacíos institucionales y falta de presencia del Estado.

La debilidad del Estado en el norte del país es bastante clara. Si bien las policías realizan esfuerzos extraordinarios por proteger una frontera extensa, se requiere de una estrategia que considere las dificultades del terreno y una mayor voluntad política que apunte a una mayor inversión en tecnología y recursos que permitan proteger una frontera compleja.

En la situación descrita durante este capítulo se puede apreciar que en el problema del tráfico de drogas confluyen diversos factores, los que deben ser tomados en cuenta durante el proceso de diseño de políticas públicas de seguridad. La razón de ello, fortalecer las instituciones y el Estado de derecho con el fin de generar desarrollo, seguridad y bienestar.

En este sentido, y con el fin de comprender las distintas dimensiones que deben ser consideradas en el desarrollo de políticas públicas contra el narcotráfico, se presentará una relación simple de variables, que permitan describir y explicar el fenómeno, así como orientar una futura línea de investigación que permita modelar el problema a través de una relación multifactorial de las distintas variables. Se entregarán así insumos relevantes para el desarrollo de una estrategia que permita combatir el tráfico de drogas, construida sobre la noción de soberanía efectiva planteada en el segundo capítulo de este trabajo. Lo anterior se desarrollará en profundidad en el capítulo siguiente.



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
MADRID



FUNDACIÓN
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

6. NARCOTRÁFICO Y SOBERANÍA EFECTIVA EN CHILE: UN ANÁLISIS DEL PROBLEMA

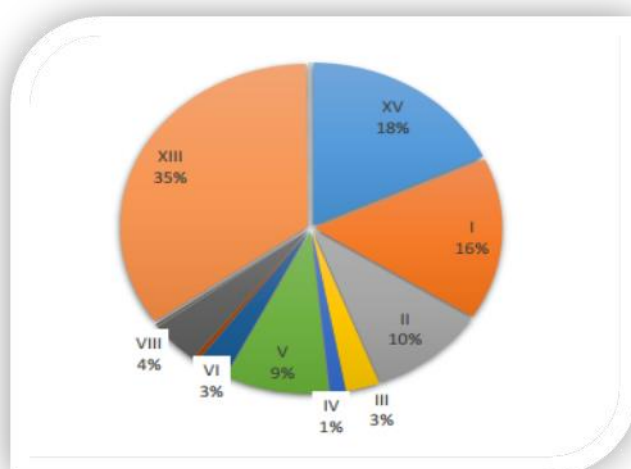
LAS INCAUTACIONES DE DROGA A NIVEL NACIONAL muestran una tendencia clara al alza, con un peak de incautaciones de cocaína total (clorhidrato de cocaína y pasta base de cocaína) en el año 2014. Además, se observa una baja considerable en el año 2009, lo que pudo deberse al acomodo de las rutas del tráfico debido a la identificación de estas por parte de las policías, lo que llevó a cambios de ruta, identificándose los nuevos canales de distribución en el año 2010, al observarse un nuevo aumento en las incautaciones de droga.

El narcotráfico en Chile casi se ha triplicado en los últimos 10 años, incautándose en 2015 alrededor de 8.350 kilogramos de cocaína total. Con respecto a esto, hay que destacar que el informe de la Unidad de Estudios, Información y Análisis de la Subsecretaría de Prevención del Delito del Ministerio del Interior de Chile, señaló que la PDI incautó alrededor del 64% del total de drogas a nivel nacional en el año 2014.

Ahora, en cuanto a la distribución regional, las incautaciones se concentran en el norte grande y la región XIII Metropolitana. Como se puede apreciar en la figura No. 60, esta concentración es considerable, la región Metropolitana en conjunto con las

regiones XV, I y II, acumularon casi el 80% de las incautaciones de cocaína totales del país.

Figura No. 60 Distribución de Incautaciones de Cocaína Total en el Territorio Nacional Año 2015



Fuente: Policía de Investigaciones de Chile.

Las incautaciones de droga, junto con mostrar una eficiente labor por parte de las agencias que combaten el tráfico, permiten identificar patrones de mercado y tendencias. En este sentido, cuando se observan los datos por región, se puede advertir que aquellas regiones que concentran el mayor número de incautaciones en el año 2015 son la XIII región Metropolitana, la XV región de Arica y Parincota, la I región de Tarapacá, la II región de Antofagasta, la V región de Valparaíso, la VIII región del Biobio, la III región de Atacama y la VI región del Libertador Bernardo O'Higgins.

A pesar que la región metropolitana presenta la mayor concentración de incautaciones, el análisis se limitará a las regiones del norte. La alta cantidad de incautaciones de drogas en la región Metropolitana se debe a la alta concentración de población (40% del total nacional), por lo que se explicaría por la mayor demanda por

parte de los consumidores, mientras que en el norte la situación es más compleja debido a la existencia de un mercado de exportación considerable.

Si se analiza la situación de la región Metropolitana en más detalle, se observa que de los 2.900 kilos que fueron incautados en 2015, el 90% corresponde a pasta base y sólo un 10% a clorhidrato de cocaína, mientras que en la región XV la tendencia es contraria, correspondiendo sólo un 16% a incautaciones de pasta base y el resto a clorhidrato de cocaína. Como no hay razón para suponer que las preferencias de los consumidores sean altamente distintas entre regiones, la explicación más razonable es que esto se justifica fundamentalmente por un mercado de exportación.

De esta forma, al analizar el comportamiento del narcotráfico en Chile se puede observar que las altas incautaciones que se observan en las regiones del norte del país podrían deberse, en parte, a la cercanía con los países productores y zonas de acopio descritas en el capítulo anterior, lo que las transforma en la puerta de entrada de la droga que se distribuye a nivel nacional e internacional a través de los puertos y carreteras.

Sin embargo, hay que destacar que el centro del país también muestra un alto número de incautaciones, especialmente la región Metropolitana. La razón de ello es el mayor consumo y el poder adquisitivo de sus habitantes, además de ser la que presenta la mayor concentración de población en esa zona. Los extremos del país contienen poca población, lo que los transforma en áreas de interés para las organizaciones del crimen, las que los utilizan para proyectar su negocio.

Considerando lo anterior, esta tesis busca probar la siguiente hipótesis: *“El narcotráfico transnacional puede ser combatido a través de respuestas nacionales y locales, que en este trabajo serán operacionalizadas como “soberanía efectiva”*. Para ello, se desarrollará un análisis de variables que permitirá demostrarla, y a su vez entregará información relevante para el análisis de las estrategias anti drogas planteadas por el Gobierno de Chile, proponiendo finalmente dar mayor relevancia al trabajo interagencial y plantear una estrategia que, con una mirada multifactorial, combata el problema desde dentro, y que a su vez se incorpore al trabajo que realizan los ámbitos multilateral y hemisférico.

Para llevar a cabo lo anterior, se han identificado las siguientes variables:

Variable dependiente:

- Narcotráfico: Medido en incautaciones de la Policía de Investigaciones (PDI).

Variables independientes:

- Dimensión económica - social: Medida a través de los indicadores de Producto Interno Bruto, Desempleo y Pobreza.
- Dimensión seguridad – territorial: Esta dimensión será medida a través de los indicadores de infracciones en controles fronterizos y la cantidad de procedimientos en el cumplimiento de la Ley 20.000.

La hipótesis ya mencionada busca estudiar la relación que existe entre la soberanía efectiva, la que está compuesta por las dimensiones económica, social, seguridad y territorial, las que para un mejor análisis serán divididas en dimensión económica-social y seguridad territorial, y el narcotráfico. El objeto de esto es comprender el rol de la soberanía efectiva en el control del narcotráfico, a la vez que estudiar si una política integral de seguridad que genere un mayor ejercicio ésta permite un mayor control del narcotráfico.

Para lo anterior se estudiará el desarrollo del narcotráfico en Chile a nivel nacional, y se hará un análisis más profundo en las tres regiones a estudiar: Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta. Este análisis se presentará en tres partes: (i) narcotráfico en las regiones del norte de Chile, (ii) dimensión socio – económica, donde se analiza la relación entre las incautaciones de drogas y el PIB, desempleo y pobreza; (iii) dimensión seguridad – territorial, donde se estudiará la relación entre las incautaciones y las infracciones en controles fronterizos y procedimientos por infracción a Ley 20.000.

De esta forma se podrá identificar si existe o no una relación entre la soberanía efectiva (dimensión económica-social y seguridad – territorial) y el narcotráfico, para con ello plantear una estrategia de control de tráfico de drogas.

La motivación para estudiar esta relación radica en la intención de poder responder a la pregunta sobre si es posible reducir el narcotráfico a través del fortalecimiento del ejercicio de soberanía efectiva. En este sentido, se ha identificado que existe soporte empírico que indica una correlación entre el narcotráfico y las variables de la dimensión económico - social, así como aquellas que componen la dimensión seguridad – territorial.

Para la realización del análisis se consideraron datos de incautaciones de drogas para el territorio regional de Chile desde 2005 hasta el 2015, y se busca estudiar, cuantitativamente, la relación de esta variable con el producto interno bruto, tasa de desempleo, tasa de pobreza¹⁶⁴, infracciones en pasos fronterizos y el número de procedimientos policiales efectuados por ley de drogas, para notar hasta qué punto es posible explicar el narcotráfico (y en algunos casos, el consumo de drogas) a partir de las observaciones.

El análisis y la descripción de los datos presentados en los capítulos anteriores, han permitido generar un panorama global sobre el desarrollo del narcotráfico en Chile, pudiendo identificarse distintos niveles de análisis, fases del negocio de la droga, ámbitos de acción y sectores involucrados. Lo anterior permite estructurar una descripción del fenómeno e identificar tendencias, a la vez que establecer políticas públicas sectoriales de apoyo a una estrategia integral que contenga todos los ámbitos del Estado.

En este sentido, hay que destacar que en el estudio de la situación provocada por el tráfico de drogas en Chile se identifican los niveles internacional, regional, nacional y local. Donde el nivel internacional contiene información sobre consumidores finales y

¹⁶⁴ La tasa de pobreza considerada corresponde al porcentaje de la población en situación de pobreza por ingresos según la nueva metodología de la encuesta CASEN 2013. (http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/documentos/Casen2013_Situación_Pobreza_Chile-pdf).

rutas de tráfico de drogas; el regional presenta información sobre la producción y distribución, permitiendo identificar claramente centro de producción, acopio y distribución a consumidor final, así como una noción sobre el precio inicial v/s precio final, además entregando una explicación del porqué el interés en el desarrollo de la cocaína; y con respecto al nivel nacional, este muestra tendencias de consumo, distribución y seguridad pública derivada del tráfico de drogas, mientras que la dimensión local entrega información detallada de la zona afectada.

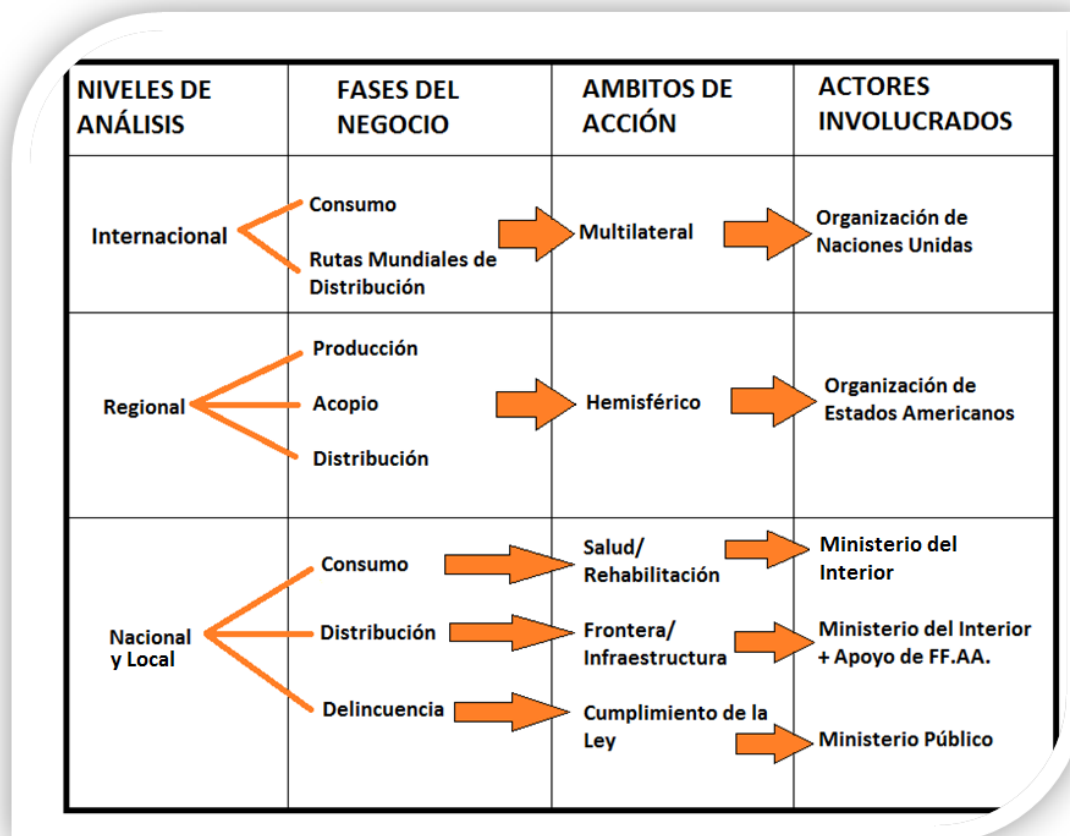
Una vez identificados los distintos niveles en los que se da el narcotráfico, es posible definir las fases del negocio de la droga: consumo (se da en todos los niveles), distribución (se da en todos los niveles) y producción (nivel regional).

Una vez definido esto, es posible identificar el ámbito de acción que se ve involucrado en cada nivel. En los niveles internacional y regional la acción opera en los ámbitos multilateral y hemisférico, mientras que en el nivel nacional y local, la acción es bastante más específica, operando en los ámbitos de salud, frontera y cumplimiento de la ley. Se identifican al respecto los siguientes sectores involucrados: Ministerio de Salud, Ministerio del Interior, Policía de Investigaciones, Carabineros de Chile, Aduana, Ministerio Público y el apoyo de las Fuerzas Armadas.

En este sentido, resulta relevante mencionar que el fenómeno de las drogas debe ser analizado desde una perspectiva dual, donde por una parte se observe desde una aproximación realista, poniendo al Estado y su soberanía en el centro de la solución, y por otra, desde una perspectiva amplia que contenga a los distintos actores globales y apunte hacia una cooperación internacional. De ahí la importancia de mencionar en el análisis las propuestas de la Escuela de Copenhague en contraposición a la mirada realista del siglo XX.

Lo anterior puede graficarse de la siguiente manera:

Figura No. 61



Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo a los datos presentados en el capítulo 4, es posible apreciar que los consumidores finales de cocaína (nivel internacional) lejos de disminuir están aumentando, pasando de 17 millones en 2015 a 18,3 millones en 2016. Además, el cultivo del arbusto de la coca está presentando ciertos cambios con respecto a lo que se había estado observando. Por una parte, Colombia ha comenzado a presentar una tendencia a incrementar el cultivo de esta planta, además que en Perú se ha podido apreciar un avance tecnológico en las técnicas de cultivo aplicadas a estas plantaciones, lo que ha tenido como consecuencia un mayor número de plantas por hectáreas y más hojas por planta.

Antes de continuar con el análisis sobre el tráfico de drogas, es relevante destacar que entre estos cuatro niveles se genera una estrecha relación. El nivel internacional genera una potente demanda global que se traduce en cerca de 20 millones de usuarios a nivel mundial, lo que a su vez incorpora un incentivo mayor a los países productores (nivel regional), los que buscan hacer más eficientes y eficaces sus cultivos, modos de transporte y rutas de distribución del producto. A su vez, los niveles internacional y regional activan un proceso en el nivel nacional y local, el que se incorpora al engranaje de la droga global, por una parte como zona de tránsito para llegar a mercados europeos y por otra como zona de acopio de la droga generada en los países productores.

Este efecto en cadena que se produce entre los cuatro niveles, activa un proceso multilateral, hemisférico y doméstico de toma de decisiones y desarrollo de estrategias que buscan frenar el círculo vicioso de la droga, el que a su vez, debería generar en el país a estudiar el desarrollo de políticas públicas sectoriales y una estrategia integral que permitiera controlar desde dentro el tráfico de drogas, incorporándose a la cadena de acciones derivadas de las estrategias aplicadas y de la cooperación internacional.

De esta forma, para analizar el problema del narcotráfico en Chile es necesario tener una mirada amplia que incorpore los cuatro niveles, las fases del negocio, los ámbitos de acción y los actores involucrados.

Del análisis de los datos correspondientes a los niveles internacional y regional (capítulo 4) y nacional (capítulo 5), se puede concluir que el Estado y su soberanía son conceptos que entregan una importante base teórica para el estudio del narcotráfico. Las organizaciones criminales instalan sus operaciones en países donde el Estado muestra debilidades. Sin embargo, hay que destacar que el hecho de existir debilidades no significa que el Estado no funcione; de hecho, las bandas organizadas del tráfico de drogas requieren que este cuente con un cierto nivel de funcionamiento para poder llevar adelante el negocio, como en este caso lo es la infraestructura del norte del país. Es decir, utilizan los vacíos que va dejando un Estado medianamente consolidado para operar en zonas donde el ejercicio de su soberanía es prácticamente nulo, permitiendo generar un trabajo alternativo, empleando a campesinos y personas que se ven afectadas

por la pobreza y falta de oportunidades. Además, desafía la soberanía de los Estados, toda vez que utiliza su territorio para operar y distribuir su producto a nivel mundial.

Lo anterior es especialmente claro cuando se estudia el caso de Chile. Este país está siendo utilizado como zona de tránsito para exportar la mercancía, principalmente a Europa. La soberanía chilena está siendo constantemente desafiada por las organizaciones internacionales del narcotráfico, las que, si bien no operan directamente en el país, lo utilizan como punto de distribución y acopio de la droga; prueba de ello es que Chile aparece como el cuarto país más nombrado en las intercepciones de cocaína que se realizan en África de acuerdo al último informe de drogas publicado por Naciones Unidas. Lo anterior refleja una tendencia al alza en el tráfico de drogas en Chile, que se ve reflejado en la revisión de los informes mundiales de droga que publica la Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito, donde se muestra una cada vez mayor participación de Chile en este negocio ilícito.

Sin embargo, los datos del nivel internacional, si bien son parte importante del análisis de la amenaza de las drogas en Chile, no son suficientes. Es necesario analizar el contexto nacional en profundidad para poder explicar el por qué del fenómeno en este país e identificar tendencias que permitan desarrollar estrategias para su control. De ahí la importancia de la descripción presentada en el capítulo 5.

De la descripción del narcotráfico presentada en el capítulo anterior, es posible identificar un rol medianamente permanente de Chile en el negocio de la droga. Si bien se observa una interrupción de este durante el gobierno militar entre 1973 y 1980, período en que se expulsó del país a los narcotraficantes, esta situación termina hacia fines del siglo XX, consolidándose una tendencia al alza en la participación de Chile hacia el inicio del siglo XXI.

Al comienzo de los años 2000, el tráfico de drogas ya se instalaba fuertemente en el territorio nacional, y durante su primera década se puede observar una tendencia al alza, alcanzando el año 2016 un máximo histórico en las incautaciones de droga que realiza la Aduana, con 3.251 kilos de droga incautada solo en la primera región de Tarapacá.

Como se describió con anterioridad, la situación derivada del tráfico de drogas es principalmente preocupante en las regiones del norte del país, las que presentan las cifras más altas en incautaciones y son utilizadas como entrada del producto al país. Por ello es que a continuación se presentará un análisis del fenómeno centrado en las regiones de Arica y Parinacota (XV), Tarapacá (I) y Antofagasta (II).

En este sentido, el desarrollo de este capítulo estará enfocado a estudiar las relaciones que puedan existir entre el narcotráfico y las dimensiones económica-social y seguridad-territorial.

Antes de comenzar el análisis de los datos, es importante comentar que existe evidencia empírica que indica una correlación entre el narcotráfico y las variables que componen las dimensiones económico – social y seguridad – territorial. Aunque algunos estudios se enfocan en el narcotráfico desde una perspectiva agregada, otros lo hacen desde el comportamiento individual y el consumo.

Ziggy MacDonal y Stephen Pudney¹⁶⁵ son algunos de los autores que estudian la relación entre narcotráfico y desempleo, encontrando que el uso de opiáceos y derivados de cocaína se asocia a un mayor riesgo de desempleo. Además, otros autores como T. Chiricos¹⁶⁶, A.H. Baharom y M.S. Habidullah¹⁶⁷ encuentran, desde una perspectiva agregada, que el ingreso y el desempleo tienen un impacto significativo en la actividad criminal.

M. Musai y M. Mehrara¹⁶⁸, por su parte, estudian específicamente el caso de Irán para analizar el efecto directo que el desempleo tiene en el tráfico de drogas,

¹⁶⁵ Vid. ZIGGY MACDONALD, STEPHEN PUDNEY: *"Illicit Drug Use, Unemployment, and Occupational Attainment"* en *Journal of Health Economics*, Volume 19, 2000.

¹⁶⁶ Vid. CHIRICOS, T.: "Rates of Crime and Unemployment: An Analysis of Aggregate Research Evidence" en *Journal of social Problems*, No. 34, 1987.

¹⁶⁷ Vid. BAHAROM, A.H. Y HABIDULLAH, M.S.: "Is Crime Cointegrated with Income and Unemployment?: A Panel Data Analysis on Selected European Countries" en Munich Personal RePEc Archive, 2008. (<http://mpira.ub.uni-muenchen.de/11927/>).

¹⁶⁸ Vid. MUSAI M., MEHRARA M.: *"The Relationship between Drug Smuggling and Unemployment"* en *International Journal of Academic Research in Economics and Management Sciences* January 2014, Vol. 3, 2014. (http://hrmars.com/hrmars_papers/The_Relationship_between_Drug_Smuggling_and_Unemployment.pdf).

estableciendo una relación positiva entre ambas variables, y una negativa con respecto al ingreso familiar, lo que le permite construir un modelo empírico que pone al narcotráfico como variable dependiente.

A. EL FENÓMENO DEL NARCOTRÁFICO EN LAS REGIONES DE ARICA Y PARINACOTA, TARAPACÁ Y ANTOFAGASTA

Al revisar los datos de las incautaciones realizadas por la Policía de Investigaciones en estas regiones, se puede observar que Arica y Parinacota, por una parte, y Tarapacá, por otra, son las regiones que concentran la mayor cantidad de incautaciones a través de los años, con el 31% y 43% respectivamente. Sin embargo, es la I región de Tarapacá la que reúne la mayor cantidad de droga incautada entre los años 2005 y 2015, con un total de 12.486 kilos de derivados de la cocaína incautados en ese período.

Figura No. 62 Total de Incautaciones por Región por Año 2005 – 2015 (Kilos)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
XV	813,7	957,1	577,7	919,2	762,4	1.292,8	621,8	476,95	462,7	530,1	1.507,2
I	297,7	579,4	712,0	1.211,6	976,7	718,3	767,5	1.353,7	1.821,5	2.702,2	1.345,4
II	204,1	293,2	473,4	299,6	273,6	677,8	446,9	1.444,001	2.020,9	466,6	838,4
Total	1.315,6	1.763,04	2.430,5	2.012,7	2.688,99	1.836,2	3.274,7	4.305,2	3.698,9	3.690,9	3.698,9

Fuente: Policía de Investigaciones de Chile.

El año 2012 marcó un hito en cuanto a la cantidad de droga incautada, con un total de 4.305 kilos entre clorhidrato de cocaína y pasta base. En este sentido, un dato relevante a destacar es que en el año 2011 el Gobierno de Chile lanzó el Plan Frontera

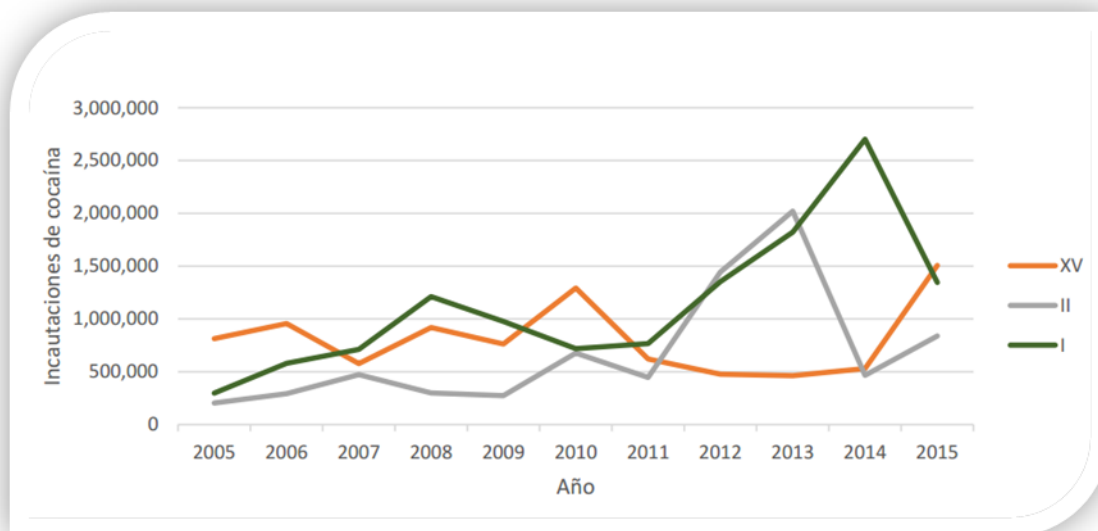
Norte, el que estaba orientado al aumento de la inversión en tecnología y recursos, con el objeto de poder combatir el tráfico de drogas en esa zona. De esta forma, a los medios humanos se sumó tecnología que permitiría hacer más eficiente y eficaz la labor de las agencias de control en la frontera. Con respecto a esto, en reunión de trabajo con Carabineros de Chile, Prefectura de Tarapacá, los funcionarios mencionaron que la inversión derivada del Plan Frontera Norte les ha permitido mejorar su labor.

Acerca del mismo tema hay que mencionar que la nueva administración que se instaló en la Casa de Gobierno en 2014 desarrolló un nuevo plan contra el narcotráfico, dejando en un segundo plano el mencionado Plan Frontera Norte. Si bien este nuevo Plan Nacional contra el Narcotráfico 2014 – 2018 considera la multidimensionalidad del problema y destaca la importancia de la inversión, esta no se ha visto reflejada del todo en los presupuestos.

En las tres regiones del extremo norte de Chile se hizo en conjunto el 44% del total de las incautaciones del año 2015. Esta concentración del narcotráfico no se relaciona con el número de habitantes, sino más bien con las condiciones geográficas del país, las que probablemente disminuyen el riesgo de traficar cerca de la frontera con países vecinos.

El tráfico de cocaína total en las regiones XV, I y II es del orden de las 4 toneladas. Además de ser muy alto en comparación con las otras regiones, excepto la región Metropolitana, ha tenido una tendencia creciente en los últimos cinco años. La figura No. 62 muestra las incautaciones a lo largo del tiempo.

Figura No. 63 Incautaciones de Cocaína Total en las Regiones XV, I, y II



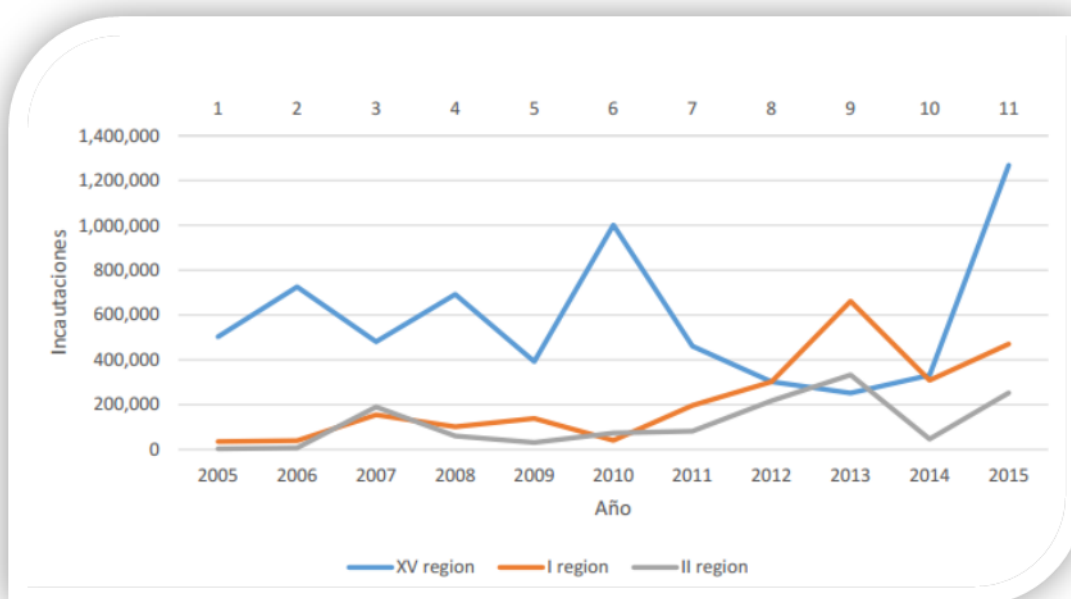
Fuente: Policía de Investigaciones de Chile.

Como se aprecia en la figura No. 62, las incautaciones son del mismo orden en las tres regiones. Sin embargo, es muy probable que la estructura del narcotráfico sea muy distinta en cada una de ellas. Cuando se analizan los datos respecto a clorhidrato de cocaína y pasta base, se observa que tienen valores muy distintos entre las regiones, siendo la región XV la que tiene la mayor preferencia por el clorhidrato de cocaína. El hecho que sea así dice mucho acerca de la estructura del narcotráfico en Chile. Mayores incentivos y riesgos similares hacen que probablemente sea más rentable exportar el clorhidrato de cocaína que la pasta base, y la mayor facilidad para hacer esto desde la región XV explicaría por qué esta región prefiere el clorhidrato, al menos según lo que indican las incautaciones de la PDI.

Otro dato relevante es que la estructura del narcotráfico puede depender en un grado relevante de la importancia relativa del sector exportador, ya que una organización que exporta opera de manera muy distinta que una que no lo hace, y probablemente también existe este tipo de diferenciación entre los traficantes de

clorhidrato de cocaína y de pasta base. La figura No. 63 indica las incautaciones específicas de clorhidrato de cocaína.

Figura No. 64 Incautaciones de Clorhidrato de Cocaína para las Regiones XV, I y II



Fuente: Policía de Investigaciones de Chile.

Un fenómeno relevante que se observa al analizar el comportamiento de las incautaciones de clorhidrato de cocaína en las tres regiones a estudiar es el conocido efecto “*Balloon*”; de acuerdo con él, cuando se ejercen presiones en una zona, las organizaciones trasladan su negocio hacia áreas más seguras. De esta forma es posible establecer ciertas relaciones en el comportamiento del narcotráfico de este derivado de la coca en esas regiones.

En este sentido, las incautaciones de droga en la región XV comparadas con las realizadas en las regiones I y II presentan una correlación negativa; mientras que entre la primera y segunda región, la correlación es altamente positiva. Además se observa

que las regiones I y II tienen un comportamiento similar, por lo que cuando se ejerce presión en la región XV, el narcotráfico se mueve al sur instalándose en la primera segunda región, mientras que cuando son estas regiones las que se ven presionadas, las incautaciones crecen fuertemente en la decimoquinta región.

Lo anterior encuentra su explicación en el hecho que las organizaciones del narcotráfico son capaces de reaccionar ante una mayor regulación policial en una región en particular, bajando la cantidad de droga contrabandeada y explorando rutas alternativas que les permitan trasladar su producto de manera segura. En este sentido, se ha observado que los narcotraficantes prueban las rutas nuevas principalmente con contrabando de cigarrillos, lo que de tener un buen resultado consolida la ruta como conveniente para la droga. Ante el cambio de ruta, las organizaciones policiales deben generar análisis y estudios para poder identificar los nuevos caminos, lo que abre una ventana de oportunidad para el narco; ello se traduce mayoritariamente en bajas incautaciones mientras se exploran nuevas rutas, y en altas incautaciones cuando las nuevas rutas son identificadas por la policía.

Para un mayor análisis sobre el comportamiento del narcotráfico en esas regiones, y con el fin de responder a la pregunta sobre si es posible reducir el narcotráfico fortaleciendo el ejercicio de la soberanía efectiva, es necesario analizar las dimensiones económica–social y seguridad–territorial con respecto al comportamiento de las incautaciones de derivados de cocaína en las tres regiones a estudiar.

De esta forma es posible revisar la relación del narcotráfico con cada una de las dimensiones que componen la noción de soberanía efectiva, lo que permite identificar la relación, importancia y tendencias que posteriormente permitirán el desarrollo de una estrategia contra el narcotráfico.

a. Dimensión Económico – Social

Esta dimensión se compone de las variables producto interno bruto (PIB), desempleo y pobreza. Acerca de ellas, los autores Musai y Mehrara¹⁶⁹ muestran con un modelo de regresión lineal, una correlación positiva del tráfico de drogas con el desempleo y negativa con el ingreso mensual de las familias para el caso de Irán. En este sentido, se puede entender que haya cierta correlación entre estas variables. Por un lado, se puede suponer que el narcotráfico es una opción de empleo informal, de tal forma que los trabajadores pueden entrar al narcotráfico cuando enfrentan cierta probabilidad de quedar desempleados. Por otro lado, una persona desempleada puede ser más propensa a consumir drogas, aumentando la demanda. No está claro en qué sentido va esta relación, ya que una persona que cae en un problema de drogas posiblemente tiene mayor probabilidad de perder su trabajo. Además, se puede observar que el 25% de los usuarios de cocaína, marihuana y alcohol comenten crímenes violentos, lo que reduce su empleabilidad.

Al ser el narcotráfico una opción de empleo informal, puede convertirse en una opción laboral para un trabajador que queda desempleado. Esto es factible en muchos lugares, considerando que ciertos tipos de droga, como la marihuana y la pasta base, tienen un mercado basado en micro-tráfico.

En este sentido hay que destacar que muchas de las personas que son empleadas por el narcotráfico son campesinos o personas de bajos recursos, quienes requieren de una forma de ingreso adicional y más rápido que las tradicionales, o que están desempleadas y que necesitan cubrir sus necesidades más inmediatas.

¹⁶⁹ Vid. MUSAI M., MEHRARA M.: *“The Relationship between Drug Smuggling and Unemployment” en International Journal of Academic Research in Economics and Management Sciences January 2014, Vol. 3, 2014.*
(http://hrmars.com/hrmars_papers/The_Relationship_between_Drug_Smuggling_and_Unemployment.pdf).

Ejemplo de este empleo informal es el que generan las organizaciones del narcotráfico internacional al contratar a campesinos de zonas altiplánicas para que trasladen la droga desde los centros de acopio en Bolivia hacia Chile. Estos campesinos reciben cerca de US\$ 500 por caminar cinco días en el desierto cargando hasta 40 kilos de cocaína en sus espaldas.

Con respecto al análisis de la variable desempleo, resulta relevante destacar que si bien este trabajo está midiendo tráfico de drogas en cuanto a incautaciones, es necesario observar el comportamiento de esta variable en relación al consumo.

Con respecto a esto, autores como Ziggy MacDonald y Stephen Pudney¹⁷⁰, Hammer¹⁷¹ y Peck¹⁷² han estudiado la relación entre consumo de drogas y variables como el desempleo, observando una asociación significativa entre ambas. De esta forma, se puede justificar tanto un análisis de variables macroeconómicas como desempleo en relación al tráfico de drogas y consumo.

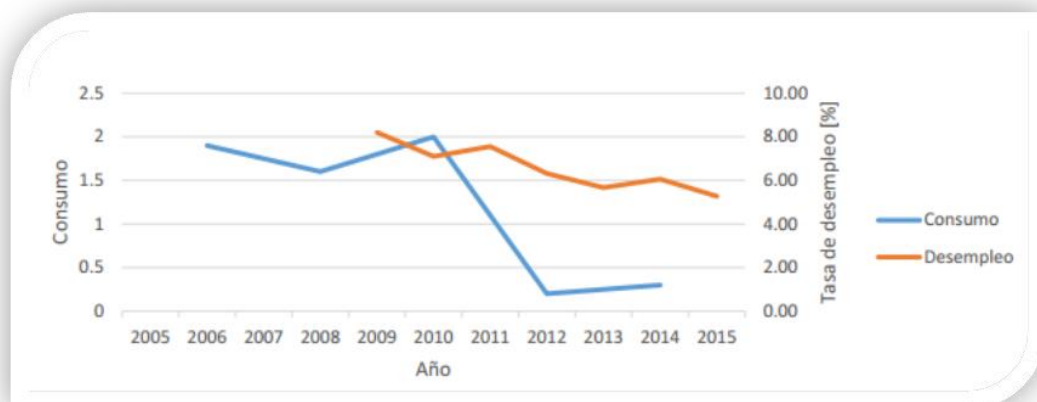
Considerando lo anterior y utilizando los datos de consumo de drogas regional desde el año 2006, se observa una relación de este con el desempleo para las regiones XV, I y II, el que se muestra en las figuras señaladas a continuación.

¹⁷⁰ Vid. ZIGGY MACDONALD, STEPHEN PUDNEY: *"Illicit Drug Use, Unemployment, and Occupational Attainment"* en *Journal of Health Economics*, Volume 19, 2000.

¹⁷¹ Vid. HAMMER, T. (1992): *"Unemployment and Use of Drug and Alcohol among Young People: A Longitudinal Study in the General Population"* en *British Journal of Addction*, Vol. 87, 1992.

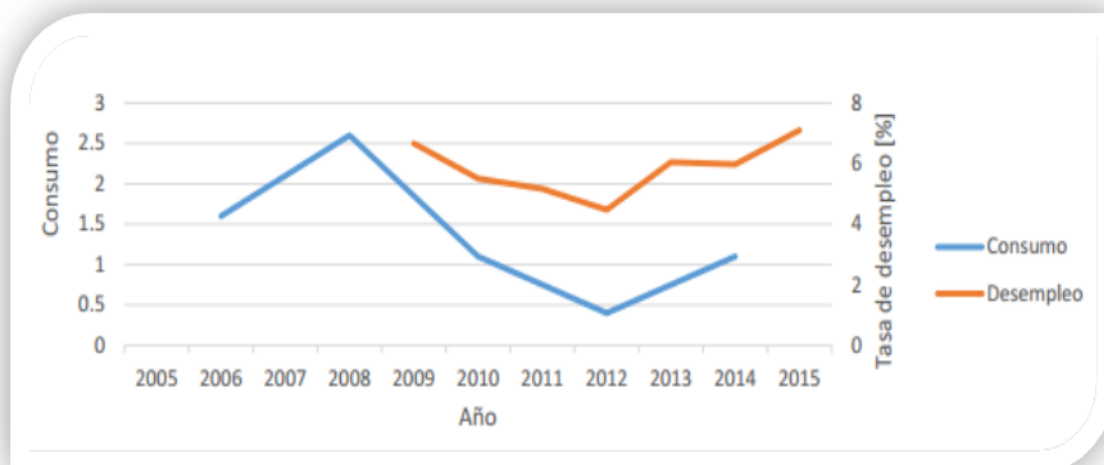
¹⁷² Vid. PECK D. F., PLANT M. A.: *"Unemployment and Illegal Drug Use: Concordant Evidence from a Prospective Study and National Trends"* en *British Medical Journal* Vol. 293, octubre 1986.

Figura No. 65 Consumo de Cocaína Total con Tasa de Desempleo Región XV



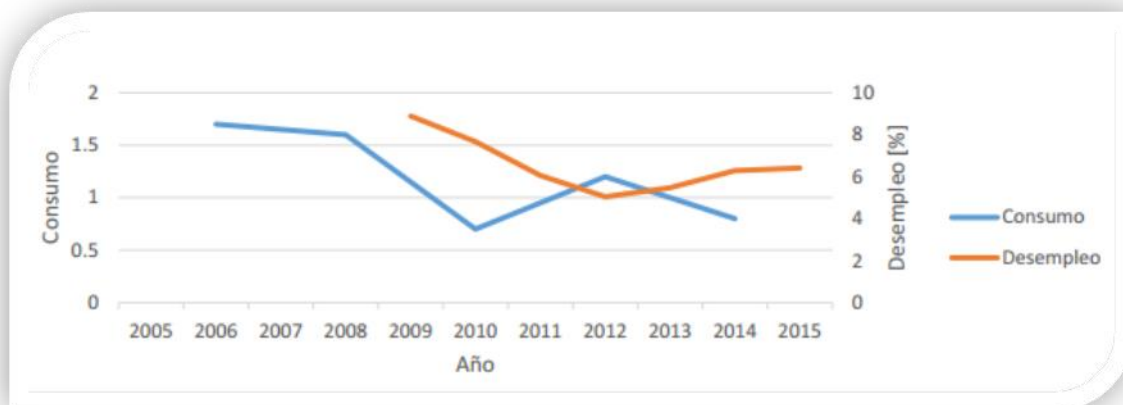
Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (SENDA).

Figura No. 66 Consumo de Cocaína Total con Tasa de Desempleo Región I



Fuente: INE y SENDA.

Figura No. 67 Consumo de Cocaína Total con Tasa de Desempleo Región II



Fuente: INE y SENDA.

Hay una correlación positiva considerable con el desempleo en la XV región y una correlación más alta en la I región de Tarapacá, mientras que en la II región de Antofagasta la relación es negativa.

En este sentido, resulta relevante revisar el comportamiento del tráfico de clorhidrato de cocaína por sí solo, ya que es posible observar ciertas tendencias. Parece haber una correlación positiva con el desempleo, al menos para la región I, y si se analizan los coeficientes de correlación¹⁷³ entre ambas variables, se obtiene para la región XV un valor de -0,23 y para la I región 0,27.

La aparente poca relación de esta variable, al menos en la decimoquinta región, puede deberse a que en ella el tráfico de clorhidrato de cocaína es el resultado de unas pocas asociaciones altamente organizadas, lo que haría más difícil una relación con el desempleo. Puede que un desempleado esté dispuesto a consumir o hasta vender una pequeña cantidad de droga, pero la probabilidad de ingresar a una banda organizada de

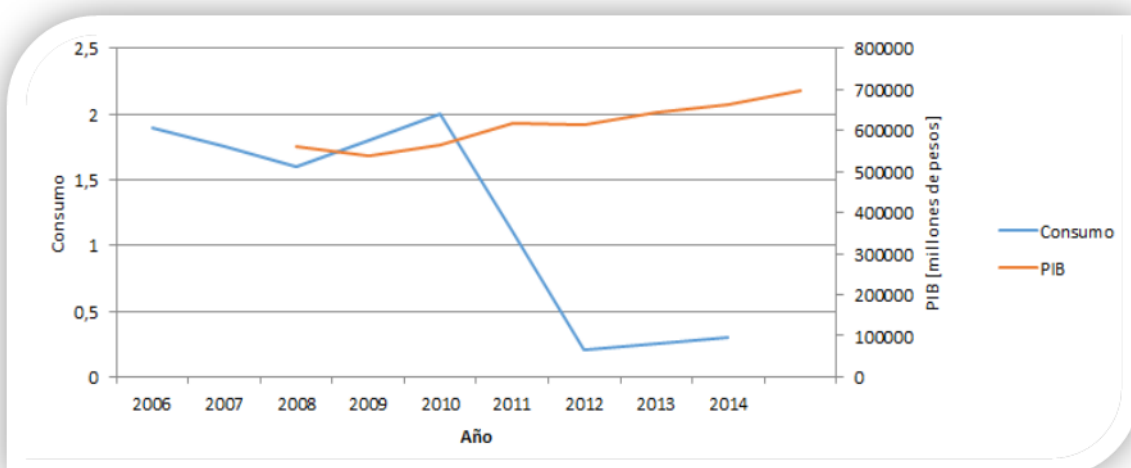
¹⁷³ Se utiliza el coeficiente de correlación de Pearson, el cual se determina por la covarianza entre dos variables aleatorias dividido por el producto de sus desviaciones estándar.

narcotráfico es casi nulo. Mientras mayor sea la cantidad de narcotraficantes involucrados se esperaría ver una relación más significativa con el desempleo.

En cuanto a la variable PIB regional y su comportamiento frente al consumo de drogas, aunque la literatura mencionada indica una relación empírica negativa, en las observaciones la relación es muy baja. Con respecto a ello, es importante notar que gran parte de la economía del norte grande de Chile, en especial las regiones I y II, dependen de la industria de la minería del cobre, donde pocas empresas concentran gran parte del mercado, a causa de lo cual el PIB y el ingreso de las personas podrían diferir más de la cuenta, por lo que se espera que la relación con un indicador de pobreza sea más relevante, análisis que será presentado más adelante.

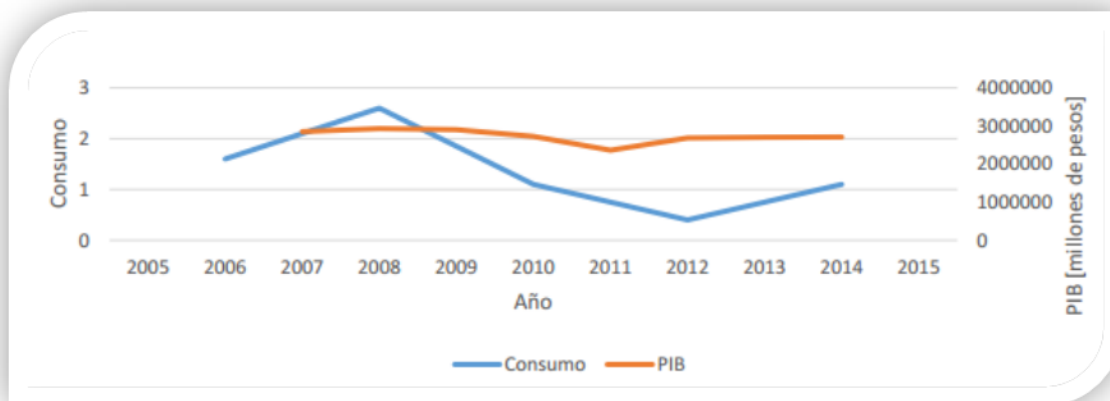
Sin embargo, una variable que para este trabajo no se consideró pero que podría abrir una nueva línea de investigación es el indicador de educación, el que también podría tener correlación negativa con el consumo.

Figura No. 68 Consumo Cocaína Total con PIB Región XV



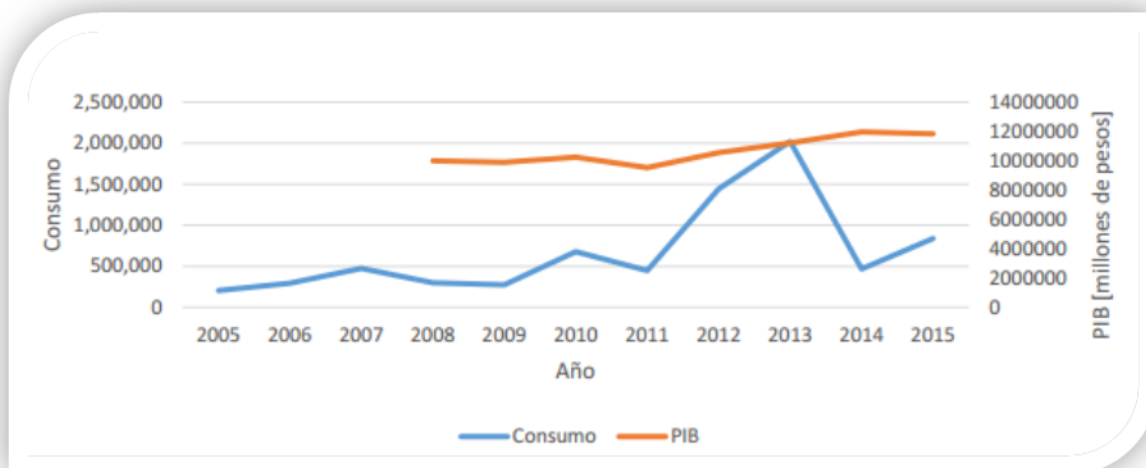
Fuente: SENDA y Banco Central de Chile.

Figura No. 69 Consumo Cocaína Total con PIB Región I



Fuente: SENDA y Banco Central de Chile.

Figura No. 70 Consumo Cocaína Total con PIB Región II

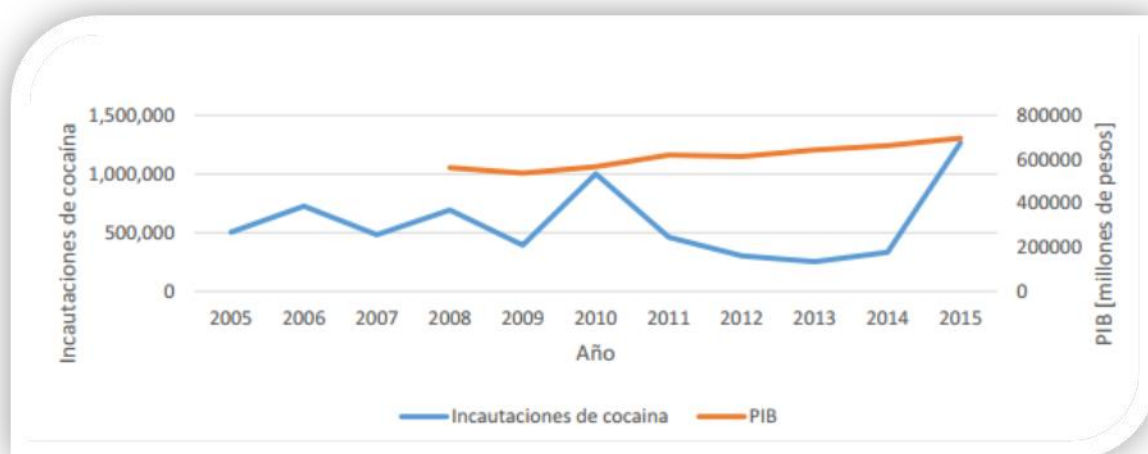


Fuente: SENDA y Banco Central de Chile.

La correlación con el PIB regional es negativa para las regiones XV y II, mientras que para la primera es positiva. Pero debido a la estructura de la economía de las regiones I y II, la relación es menos significativa.

Sin embargo, si el análisis considera solamente las incautaciones de clorhidrato de cocaína, en relación al PIB regional se aprecia una relación negativa solo en la I región. Lo señalado podría coincidir con el argumento planteado anteriormente para la relación entre tasa de desempleo e incautaciones de clorhidrato, donde se podría considerar que el tráfico de esta droga depende de unas pocas organizaciones, y sobre todo si se dedican parcialmente a la exportación (envío a consumidor final en mercado internacional), el efecto esperado desaparece, incluso podría revertirse y generarse una situación en la cual se podría observar una correlación positiva entre narcotráfico y PIB, situación que podría estar ocurriendo en la XV región.

Figura No. 71 Incautaciones de Cocaína con PIB Región XV



Fuente: Banco Central y Policía de Investigaciones de Chile.

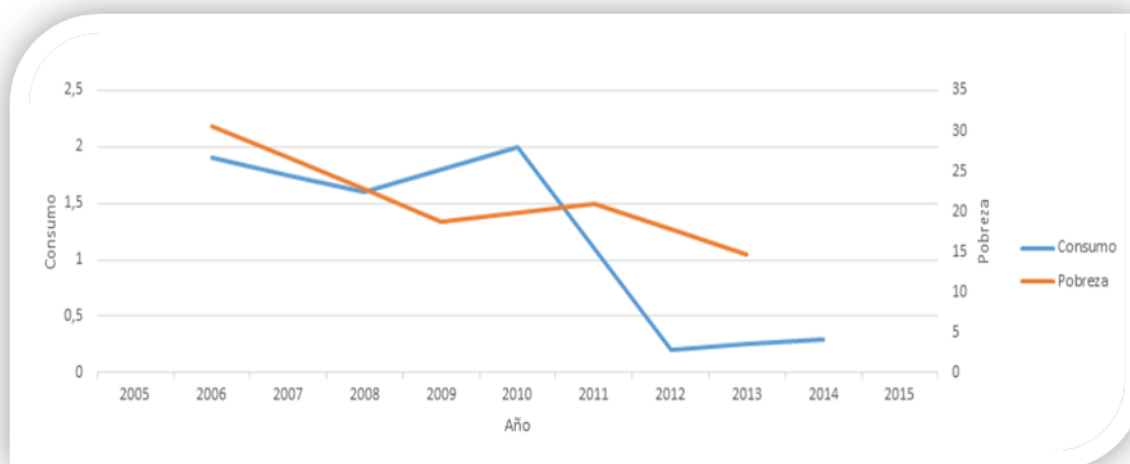
La tercera variable que compone esta dimensión es la pobreza, la que tiene una relación compleja con el narcotráfico. Algunas características de la pobreza incluyen trabajos de mala calidad, familias inestables, altas tasas de delincuencia, alta incidencia de desórdenes mentales y otros problemas de salud. Estos factores son similares a las condiciones que afectan al uso de drogas. También en algunas situaciones el tráfico de

drogas es visto como una forma de salir de la pobreza, lo que haría a las personas más propensas a entrar a vender estos productos.

Hubo una caída importante de la pobreza en Chile durante el período en estudio, lo que se aprecia también en las regiones XV, I, y II individualmente. Esto está mayormente asociado a factores de crecimiento económico y pareciera tener una correlación positiva importante con el consumo de drogas para las tres regiones. Sin embargo esta variable muestra una alta correlación con el consumo de drogas, especialmente para las regiones I y II.

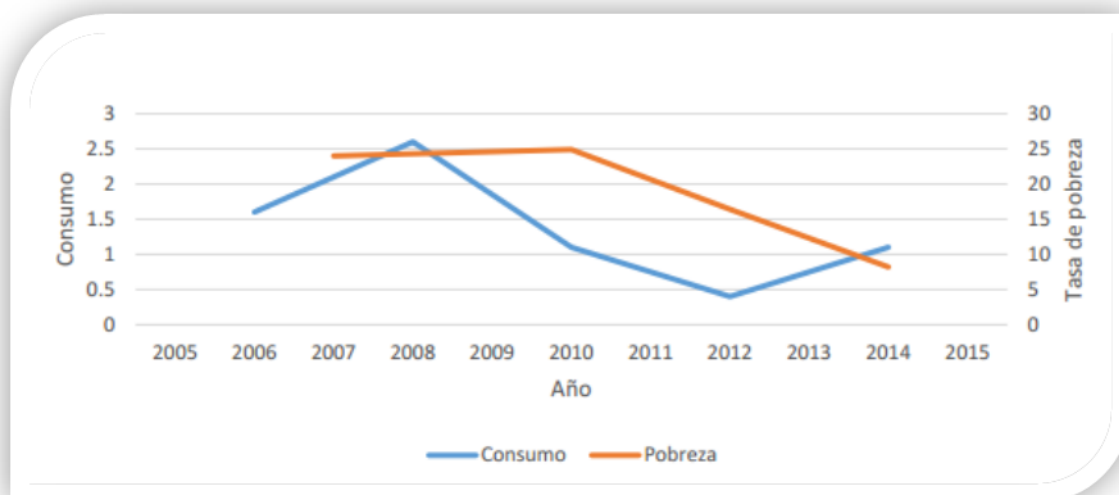
Cabe destacar que Chile a partir del año 2014 ha incorporado una nueva forma de medición de la pobreza: la pobreza multidimensional, la que busca identificar aquellos hogares pobres según distintas dimensiones del bienestar. Para ello se han identificado cuatro dimensiones (educación, salud, trabajo y seguridad, y vivienda) las que están compuestas por tres indicadores cada una. Si bien esta nueva metodología para medir pobreza es demasiado reciente, por lo que no permite identificar relaciones entre las variables, sería interesante poder analizarla una vez exista una serie de datos significativa, con respecto a tráfico y consumo de drogas.

Figura No. 72 Consumo de Cocaína con Tasa de Pobreza Región XV



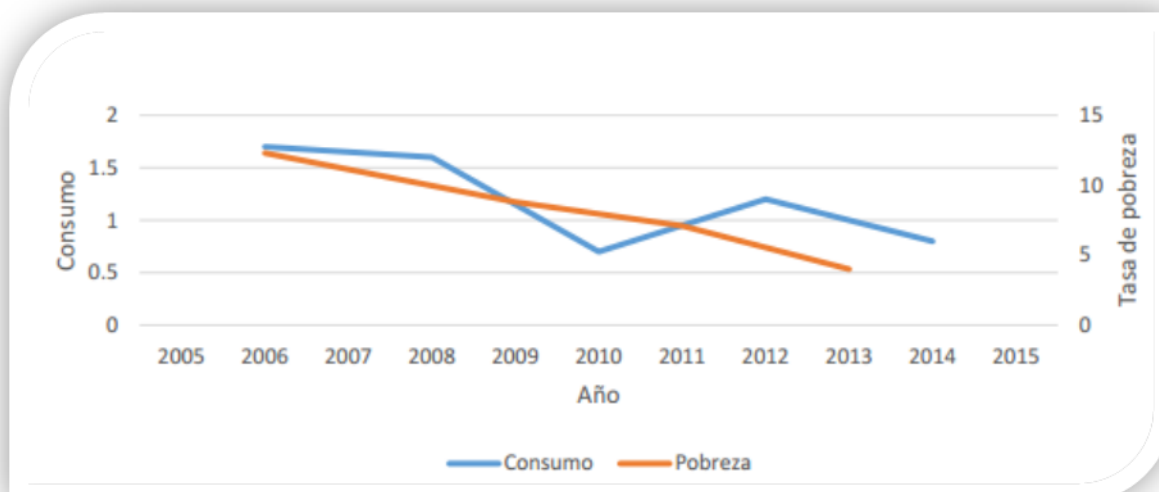
Fuente: Encuesta CASEN y SENDA.

Figura No. 73 Consumo de Cocaína con Tasa de Pobreza Región I



Fuente: Encuesta CASEN y SENDA.

Figura No. 74 Consumo con Tasa de Pobreza Región II



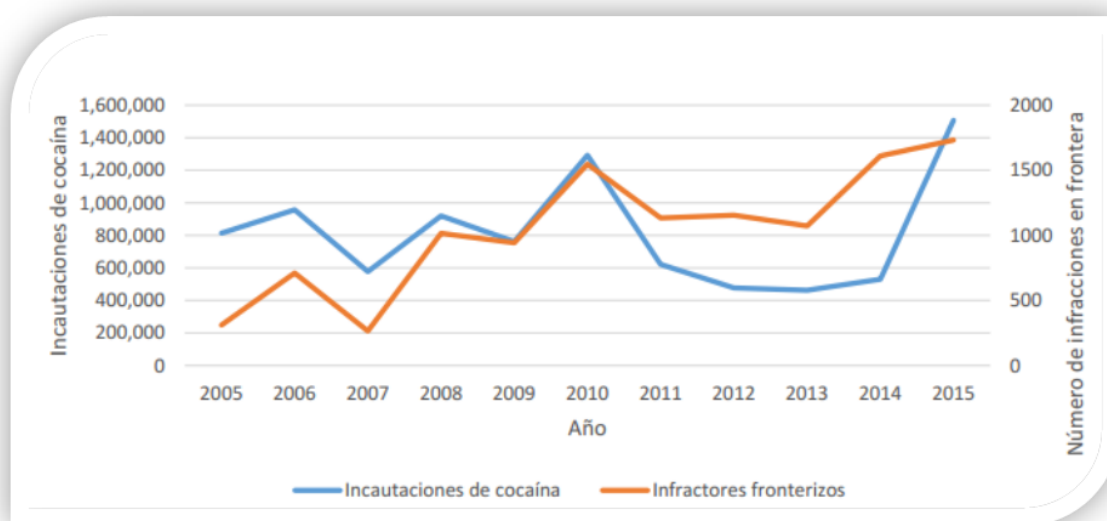
Fuente: Encuesta CASEN y SENDA.

b. Dimensión Seguridad - Territorial

El análisis de esta dimensión es de especial interés para esta tesis, toda vez que se encuentra estrechamente relacionada con el narcotráfico desde el punto de vista de la oferta. Para poder analizar lo anterior, se han considerado las variables de infracción en controles fronterizos y procedimientos por Ley 20.000.

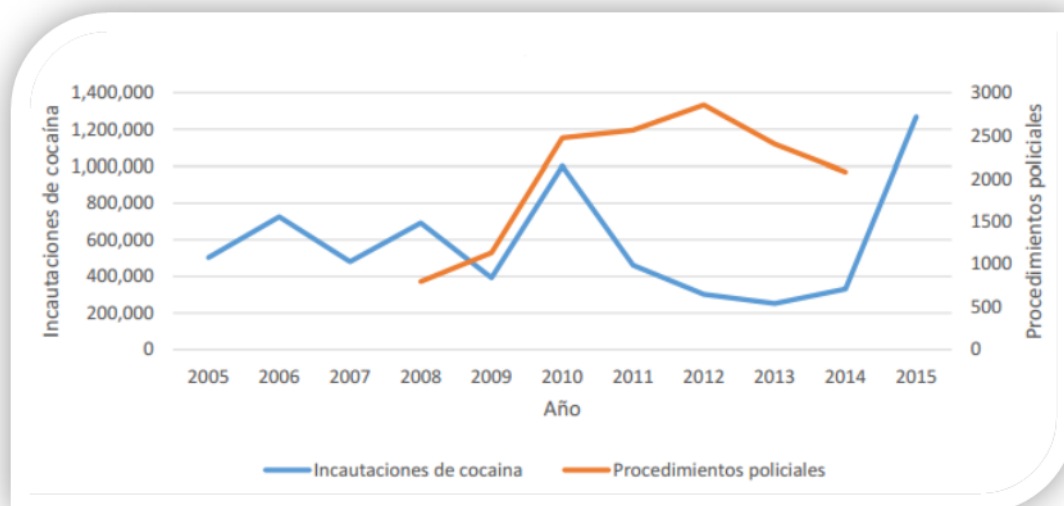
Con respecto a lo anterior, se observa que ambas variables tienen una correlación positiva significativa con el nivel de incautaciones para el caso de la región XV. La alta relación entre estas variables es interesante debido a que las infracciones en la frontera se refieren a problemas de inmigración. El hecho que la correlación sea alta es un indicador de que los inmigrantes ilegales en esta región pueden estar involucrados con tráfico de drogas. Sin embargo, no necesariamente la migración irregular está relacionada con las drogas, pero sí es un indicador de vulnerabilidad de la frontera.

Figura No. 75 Incautaciones de Cocaína Total con Infracciones en Pasos Fronterizos Región XV



Fuente: Policía de Investigaciones de Chile.

Figura No. 76 Incautaciones de Cocaína con Procedimientos por Ley de Drogas Región XV



Fuente: Policía de Investigaciones y Ministerio del Interior de Chile.

No parece haber una correlación significativa entre el número de procedimientos por Ley de Drogas y las incautaciones en la región XV de Arica y Parinacota, lo que es extraño considerando la naturaleza de esta variable. Una incautación de drogas es en sí un procedimiento, además de otros procedimientos relacionados con factores de delincuencia y tráfico de drogas, como detenciones, ordenes de investigación, etc. Por esto es posible que la aparente baja correlación entre las variables se deba a la poca disponibilidad de datos para el número de procedimientos por Ley de Drogas, ya que el comportamiento es distinto para las otras dos regiones.

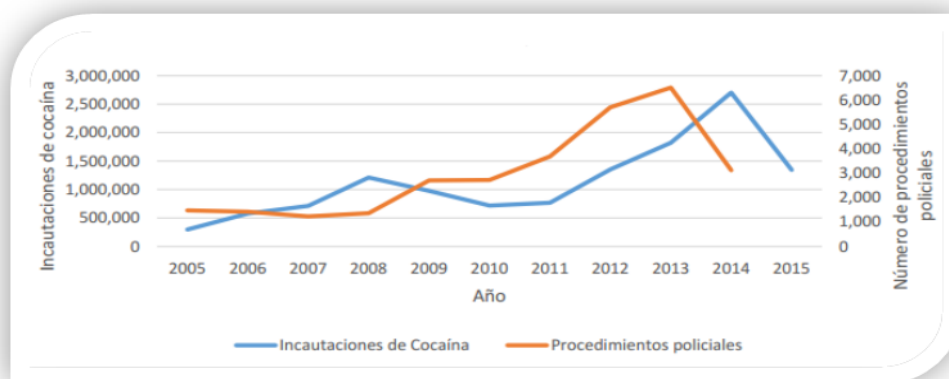
Al analizar las variables sobre procedimientos por Ley de Drogas e infracciones en pasos fronterizos en las regiones I y II, se observa que ambas regiones presentan una considerable correlación entre las variables en cuestión. Al medir el coeficiente de correlación se observa que efectivamente tanto el número de procedimientos por Ley de Drogas y las infracciones en pasos fronterizos están relacionados con el tráfico de cocaína total. En la figura No. 77 se muestra el coeficiente de correlación entre las variables en cuestión para cada región.

Figura No. 77 Coeficiente de Correlación de Incautaciones de Cocaína Total con Procedimientos por Ley de Drogas e Infracciones en Pasos Fronterizos

	Coeficiente de Correlación	
	Procedimientos	Infractores
Región XV	-0,28	0,38
Región I	0,5	0,38
Región II	0,75	0,68

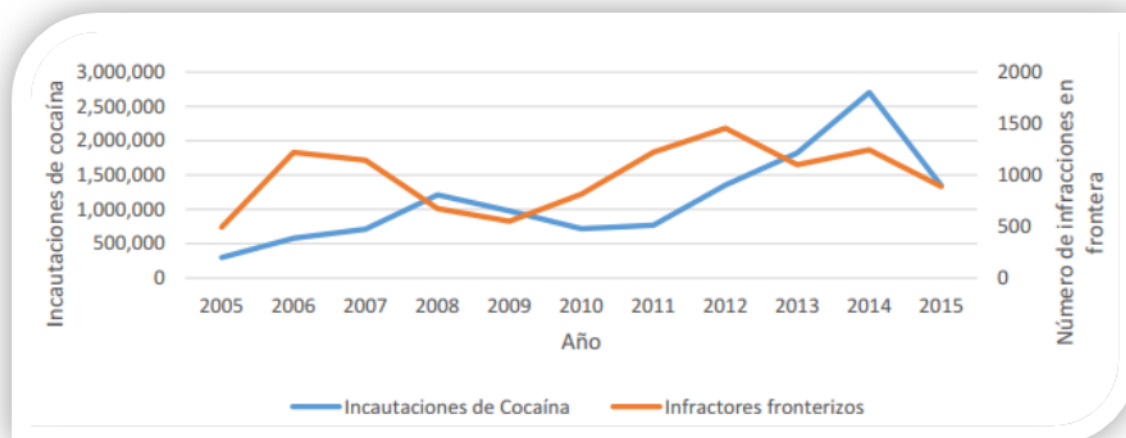
Fuente: Elaboración propia con datos disponibles publicados por la Policía de Investigaciones y el Ministerio del Interior de Chile.

Figura No. 78 Incautaciones de Cocaína Total con Procedimientos Policiales por Ley de Drogas Región I



Fuente: Policía de Investigaciones y Ministerio del Interior de Chile.

Figura No. 79 Incautaciones de Cocaína Total con Infracciones en Pasos Fronterizos Región I



Fuente: Policía de Investigaciones y Ministerio del Interior de Chile.

El coeficiente de correlación entre variables es alto para las regiones I y II. Como se dijo anteriormente acerca de los procedimientos por Ley de Drogas, es esperable que tengan una importante relación con las incautaciones ya que son procedimientos según Ley de Drogas. Sin embargo, como no todos los procedimientos son o terminan en incautaciones, es una variable valiosa que es capaz de explicar la mayor parte de la varianza en las observaciones.

Analizando esta variable en la segunda región de Antofagasta se determina que la relación es aún mayor. Como se puede apreciar en las figuras No. 80 y 81, la correlación entre ambas es indiscutible.

Un argumento que puede explicar por qué estas variables son tan buenos predictores de las incautaciones de drogas en las regiones I y II, tiene que ver con la estructura del narcotráfico en Chile. La geografía del territorio nacional hace que el país tenga una ventaja comparativa en materia de tráfico de drogas debido a ser vecino y estar próximo a los principales productores mundiales de cocaína, y esta ventaja se manifiesta mayormente en la región XV, haciendo que la importación de drogas sea más factible desde ahí, al menos geográficamente. Esto causa una mayor prevalencia de

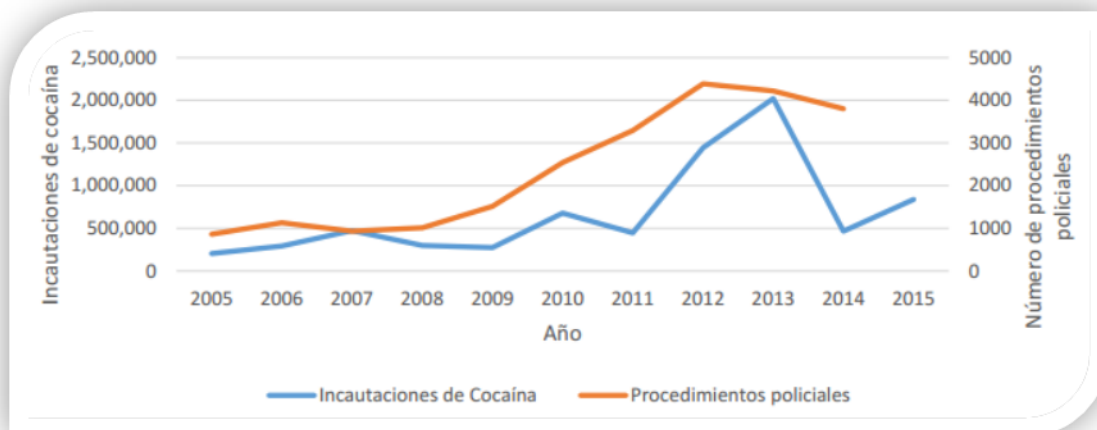
organizaciones grandes que no solo envían mercancía al sur sino también exportan a otros países, dándole una oportunidad a las fuerzas policiales de hacer incautaciones más grandes, lo que hace que las incautaciones sean más difíciles de explicar con el número de procedimientos.

Esta estructura del narcotráfico se observa más fácilmente al revisar lo que pasa con el clorhidrato de cocaína. El comercio de esta droga es totalmente distinto en la región XV en comparación con las demás regiones de Chile, incautándose en esta región el 49% del total del país versus sólo el 4% de la pasta base.

Una observación interesante del análisis de estas dos variables con respecto a las incautaciones, apunta a que se esperaría que la variable infractores en paso fronterizos tuviera una correlación similar con las incautaciones en las tres regiones, ya que el riesgo de ingresar droga individualmente a través de los controles habilitados podría ser relativamente similar entre las regiones. Todas presentan una correlación positiva, la que es algo mayor en la II región.

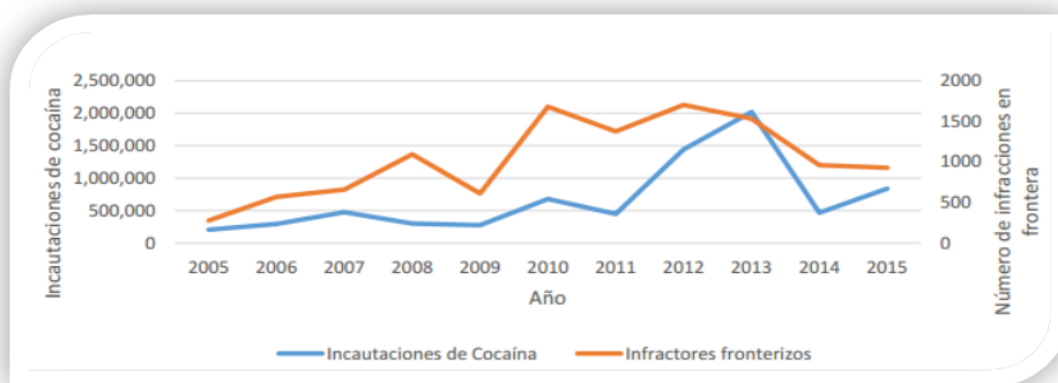
Es interesante considerar el factor ubicación en cada una de las regiones. La región XV, además de compartir frontera con Bolivia la comparte también con Perú. Si bien se mencionó que la droga peruana se acopia en Bolivia y desde ahí se distribuye a Brasil y Chile, es importante considerar que en ese país existe operación de organizaciones del narcotráfico transnacional, especialmente ciertos carteles mexicanos que han movilizado parte de sus operaciones a ese país, lo que haría que surjan asociaciones más organizadas del tráfico de drogas en la región XV. Este tipo de organizaciones que cuentan con redes internacionales, estarían dedicadas principalmente a la exportación de la droga más que al micro – tráfico que ocurre en los barrios y ciudades, por lo que se debería apreciar una mayor incidencia del clorhidrato de cocaína por sobre la pasta base. Es justamente esto lo que se observa en esa región, donde entre 2010 y 2014 se incautaron 191,1 gramos por procedimiento policial, mientras que en la I región solo 64,3 gramos.

Figura No. 80 Incautaciones de Cocaína Total con Procedimientos por Ley de Drogas Región II



Fuente: Policía de Investigaciones y Ministerio del Interior de Chile.

Figura No. 81 Incautaciones de Cocaína Total con Infracciones en Pasos Fronterizos Región II



Fuente: Policía de Investigaciones y Ministerio del Interior de Chile.

En el trabajo de análisis de variables, se ha podido identificar una cierta relación de dependencia entre tráfico de drogas y actividad criminal. En sí mismo el tráfico de drogas es una actividad ilegal, pero la relación es mucho mayor y sugiere que ciertos

actos ilícitos pueden ser influidos por el efecto que producen las drogas, además que algunos delitos son motivados por la necesidad del usuario dependiente de conseguir dinero para adquirir una mayor cantidad de drogas. Esto está en directa relación con lo planteado por la Policía de Investigaciones, quienes identifican a las drogas como la actividad ilegal más compleja, toda vez que se relaciona con diversos delitos al mismo tiempo.

Lo anterior se traduce en mayor violencia por uso de drogas, robos para conseguir la sustancia y violencia entre traficantes, además la violencia al cometer los delitos aumenta al estar bajo los efectos de alguna sustancia sicotrópica. También la probabilidad y frecuencia de un usuario de drogas de caer en conductas ilícitas es mayor, ya que muchos no participan de la economía legal, quedando expuestos a situaciones que fomentan el crimen y el desarrollo de otros mercados ilegales.

En este sentido, los autores Lana Harrison y Joseph Gfroerer¹⁷⁴ plantean que la probabilidad de cometer un crimen violento es casi 10 veces mayor para un usuario de cocaína que para alguien que no consume drogas.

¹⁷⁴ Harrison L., Gfroerer J. (1992): *"The Intersection of Drug Use and Criminal Behavior: Results from the National Household Survey on Drug Abuse"* en *Crime Delinquency*, Vol 38, Issue 4, octubre 1992.

Figura No. 82 Actividad Criminal y Abuso de Sustancias entre Personas de 18-49 Años

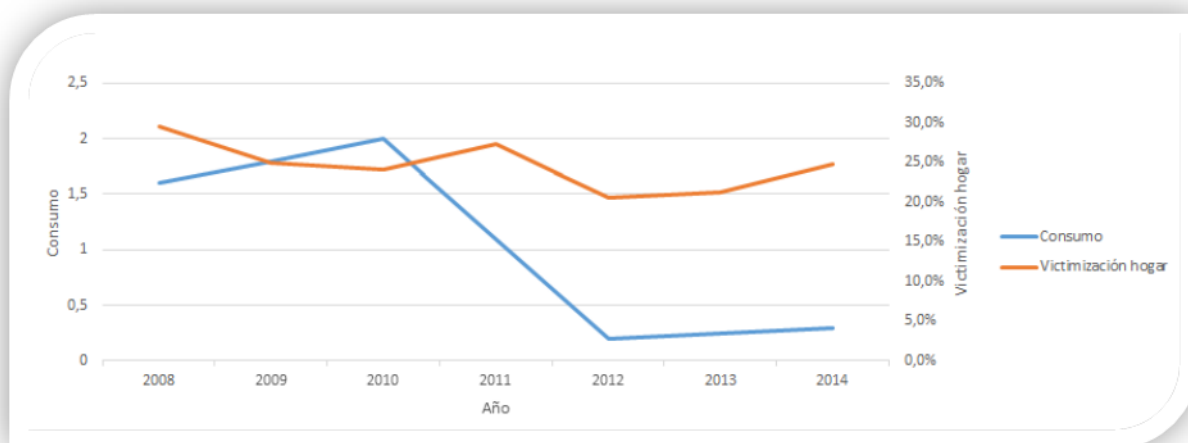
Actividad criminal	Alcohol, cannabis, y cocaína*	Solo alcohol y cannabis*	Estuvo ebrio mensualmente (sin drogas ilegales)	Solo alcohol	Nada
Cualquier crimen violento	26.1%	14.6%	6.3%	4.8%	2.7%
Manejar bajo influencia	57.2%	30.8%	33.3%	12.3%	1.0%
Vender drogas	15.1%	2.2%	0.2%	0.1%	0.0%

Fuente: Harrison L, Gfroerer J., "The Intersection of Drug Use and Criminal Behavior: Results from the National Household Survey on Drug Abuse", *Crime and Delinquency*, Vol 4, No. 38, Octubre 1992.

En la figura anterior, es posible apreciar que de quienes dijeron consumir alcohol, marihuana y cocaína, el 26,1% de ellos cometió algún delito.

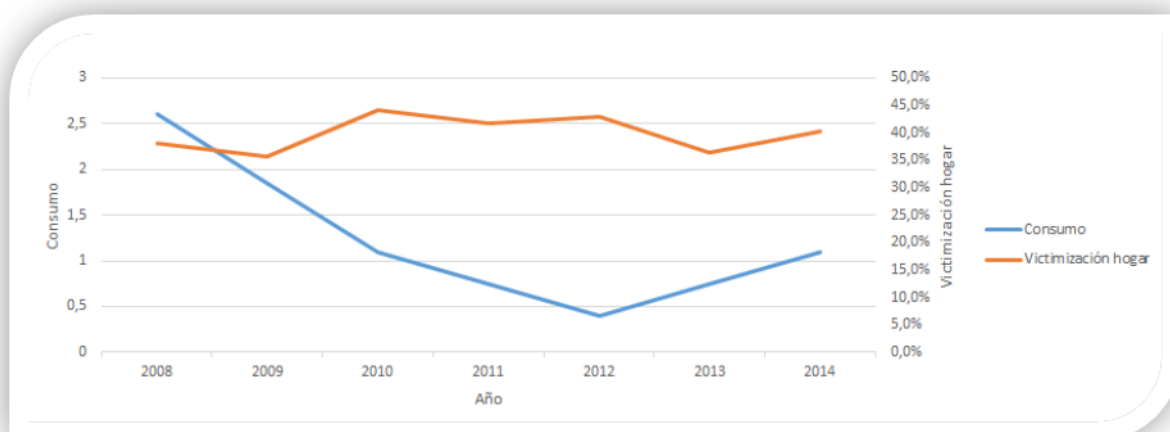
Considerando la evidencia presentada, se realiza el mismo análisis para Chile utilizando el indicador de delincuencia llamado victimización hogar, el que según la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC), representa el porcentaje de hogares victimizados y considera los delitos de robo con violencia o intimidación, por sorpresa, en la vivienda, de vehículos, desde vehículos, hurto y lesiones. El indicador muestra el porcentaje de la población que ha sido víctima de tales delitos en los últimos 12 meses.

Figura No. 83 Consumo de Cocaína con Victimización Hogar Región XV



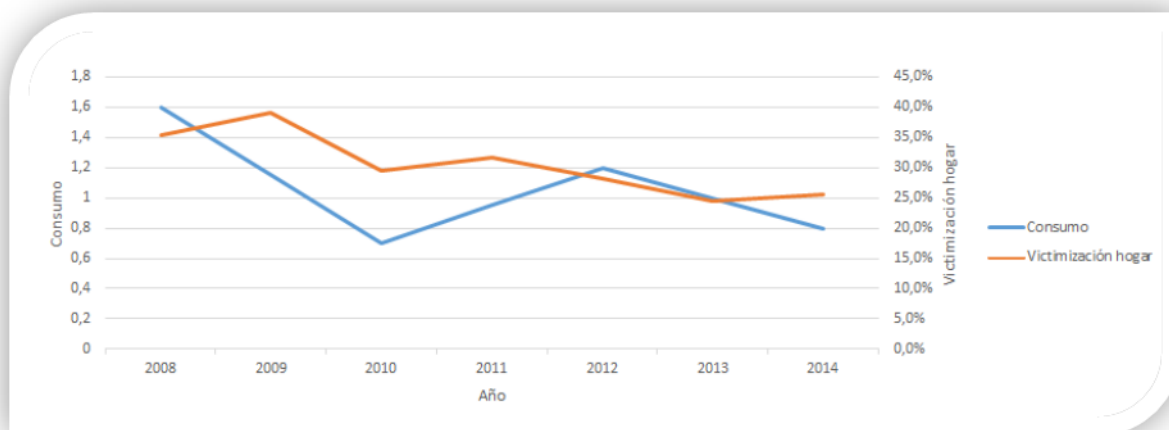
Fuente: ENUSC y SENDA.

Figura No. 84 Consumo de Cocaína con Victimización Hogar Región I



Fuente: ENUSC y SENDA.

Figura No. 85 Consumo de Cocaína con Victimización Hogar Región II



Fuente: ENUSC y SENDA.

Como se puede observar en los gráficos anteriores, la correlación entre consumo y victimización hogar es positiva para las regiones XV y II, donde el consumo de cocaína disminuye al mismo tiempo que lo hace la delincuencia. Sin embargo, la victimización ha aumentado levemente en la I región desde 2008, lo que genera una correlación con el consumo de cocaína. Con respecto a esto último, pareciera que la disminución en el consumo de esta droga está relacionada con la pobreza.

Finalmente se observa el coeficiente de relación para todas las variables estudiadas, el que es consistente con el análisis ya presentado.

Figura No. 86 Coeficiente de Correlación con Consumo de Cocaína

	Desempleo	PIB	Pobreza	Victimización
REGIÓN XV	0.83	-0.88	0.65	0.58
REGIÓN I	0.85	0.75	0.84	-0.49
REGIÓN II	-0.15	-0.36	0.73	0.53

Fuente: Elaboración propia con datos disponibles en: SENDA, INE, Banco Central, CASEN y ENUSC.

En relación a lo que indica el cuadro anterior, se observa que el desempleo muestra una relación considerable en la XV y la I región, así como una correlación muy baja y negativa en la II. Por otro lado, el PIB muestra un valor fuera de lo esperado en las regiones I y II, regiones con el PIB más alto de Chile, lo que pudiera estar explicado por la industria minera del cobre.

La variable más significativa en los datos es el nivel de pobreza, y el hecho que la correlación sea más alta en la primera y segunda región puede deberse a la preferencia por la pasta base por sobre el clorhidrato de cocaína. Como el precio de la pasta base es muy inferior, se espera que tenga una correlación más alta con la pobreza que el clorhidrato.

En cuanto a la región XV no se sabe si los consumidores prefieren uno u otro derivado de la coca, ya que los datos son para ambos derivados de la coca en conjunto. Sin embargo, debido a que las incautaciones de clorhidrato de cocaína son mucho más elevadas en la XV región y las de pasta base son relativamente bajas, es razonable asumir que el mercado de pasta base está menos desarrollado, lo que indicaría la correlación menor del consumo con pobreza.

De las variables analizadas se observa que el desempleo es la más relevante teóricamente y es necesario agregarla en caso de hacer un estudio estadístico del consumo de cocaína. Por su parte el PIB aparece como la de menor importancia, lo que

podría deberse a la dependencia de las economías del cobre. Otro aspecto a resaltar es que, sin duda, un análisis estadístico más profundo debiese considerar la variable educación.

Un hecho observado que resulta relevante destacar es que entre consumo e incautaciones se observa una tendencia contraria. Para las tres regiones estudiadas, se observó una tendencia creciente de las incautaciones, al mismo tiempo que tenían una tendencia decreciente en el consumo. Lo señalado podría explicarse por el hecho que gran parte del clorhidrato de cocaína esté siendo exportado, lo que sería consistente con lo señalado en el último informe de Naciones Unidas sobre las drogas, el que muestra a Chile como el cuarto país más nombrado en las incautaciones de droga en África. En cuanto a la pasta base, si bien este es el derivado de la coca que conforma en una mayor parte el consumo nacional, también podría estar siendo utilizado como materia prima para la elaboración de clorhidrato de cocaína, el que finalmente es exportado.

B. HALLAZGOS Y FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN

Del análisis cuantitativo de las dimensiones económico-social y seguridad-territorial para las regiones XV, I y II, se observa que son las variables relacionadas con la segunda dimensión de seguridad-territorial las que tienen mayor relevancia en esta zona del país. Es precisamente en el análisis sobre infracciones en pasos fronterizos y procedimientos por ley de drogas, donde se observan las relaciones más estrechas con las incautaciones de droga. En cuanto a la dimensión económica-social, si bien existe soporte empírico que muestra relaciones entre ellas y el narcotráfico, este es estudiado desde el punto de vista de la demanda (consumo) el que encuentra una mayor relación.

Dejando de lado la región XIII Metropolitana, el norte de Chile concentra las mayores incautaciones de cocaína, por lo que es claro que es una zona por donde entra la droga al país para luego distribuirse, lo que lleva a la conclusión que una estrategia en

esa zona requiere de un mayor énfasis en el control del territorio, protección de frontera y delitos asociados al tráfico de drogas.

El hecho que sea la dimensión seguridad–territorial la que muestra mayor relevancia, no significa que la dimensión económica–social no deba ser tomada en cuenta para el análisis. De hecho, es esta dimensión la que entrega importante información sobre el desarrollo y bienestar de la zona, permitiendo construir un completo contexto sobre el entorno del narcotráfico, permitiendo conocer cuál aspecto del problema es más relevante.

De esta forma es posible observar que para las regiones del norte la distribución de drogas es el aspecto más destacable del problema, siendo complementado con la información derivada del análisis de las variables de desempleo, PIB y pobreza, las que permiten identificar los principales puntos de consumo interno para detener la distribución a nivel nacional, al mismo tiempo que se intervienen las rutas por donde se distribuye la droga hacia los mercados internacionales.

Con respecto a la hipótesis planteada anteriormente, el análisis indica que esta sería positiva. Se pudo observar que las variables que forman cada dimensión presentan algún tipo de relación con el narcotráfico, por lo que dependiendo de los énfasis necesarios, es posible explicarlo a través de ellas. Sin embargo, hay que destacar que el ejercicio de la soberanía efectiva enfatiza ciertas dimensiones según corresponda por zona y aspecto del problema (oferta o demanda de drogas). Por lo tanto, sería posible afirmar que un mayor ejercicio de la soberanía efectiva podría controlar el tráfico de drogas, toda vez que permite atacar los aspectos necesarios para cada territorio.

En el caso del norte del país, el ejercicio de la soberanía efectiva debiera enfatizar las dimensiones de seguridad y territorio, con el fin de generar un mejor control de las zonas fronterizas incrementando los niveles de seguridad en las ciudades. Sin embargo, esto debe considerar las variables económica y social con el objetivo de entregar a la población oportunidades, desarrollo y bienestar, y de esta forma enfrentarse al problema desde una visión de conjunto.

Por lo tanto, un mayor ejercicio de la soberanía efectiva permitiría contener el problema de las drogas desde dentro. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, es necesario que este control se incorpore al combate del narcotráfico que se realiza en los ámbitos internacional y regional, ya que solo así es posible enfrentar un problema transnacional. En este sentido, las redes de contacto internacionales que posean las agencias son fundamentales.

En consecuencia, se puede afirmar que:

1. Es posible controlar el narcotráfico a través del ejercicio de la soberanía efectiva, sin embargo las estrategias que se desarrollen bajo esta perspectiva deben considerar su integración con las respuestas globales y regionales. Solo así se puede atacar un problema que desde un aspecto aparece como una amenaza internacional, pero desde otra, como un fenómeno que desestabiliza al Estado y su soberanía. De esta forma es posible combatir el narcotráfico a través del fortalecimiento la soberanía y el Estado, sin embargo, no es suficiente, ya que necesariamente se debe considerar el aspecto internacional.
2. De la soberanía efectiva deriva el desarrollo de una estrategia multidimensional (que involucre los cuatro niveles o dimensiones).
3. Dependiendo del comportamiento del narcotráfico en las distintas zonas del país, la estrategia enfatizará una dimensión u otra.
4. Las distintas agencias del gobierno que trabajen en el control del narcotráfico derivado de la estrategia multidimensional, deben necesariamente operar de manera interagencial para compartir información y enfrentar el problema desde una visión de conjunto.

Es importante destacar que el fenómeno del narcotráfico en Chile, si bien tiene relación con el aspecto de seguridad, no genera un problema de seguridad como lo que sucede en México u otras naciones donde los grandes carteles están asociados a delitos violentos como homicidios y secuestros. En Chile, lo que se puede observar es más bien tráfico de drogas y un problema de seguridad asociado al consumo, puesto que los usuarios problemáticos recurren a ciertos delitos para conseguir dinero para comprar la

droga, o en otros casos el consumo de ella los impulsa a cometer ciertos delitos, los que usualmente están asociados a un nivel de violencia mayor.

En cuanto al consumo, Chile ha comenzado a debatir acerca de la legalización, pero este debate está focalizado solamente en la marihuana; como esta tesis está centrada en la cocaína, no se analizó la discusión sobre legalización ya que ella no considera esta droga.

Lo anterior no quiere decir que Chile no pueda vivir, en un futuro, un dilema de seguridad como el que padece México. Si bien por ahora el problema de las drogas está centrado más bien en aquellos grupos que buscan exportar la sustancia y en los que se dedican al micro – tráfico y producen un nivel de violencia e inseguridad muy alto en ciertos barrios de algunas ciudades, si esta situación no se controla desde un comienzo, esos grupos pueden alcanzar niveles de legitimidad entre la población que pongan en jaque al Estado, avanzando hacia un dilema de seguridad mucho más complejo.

El narcotráfico es un gran problema que amenaza a la mayoría de los países del mundo, y de acuerdo a lo que se ha estudiado anteriormente, ello se debe, al menos en parte, a sus efectos negativos en la sociedad como su correlación con la actividad criminal y variables de desempleo. Estas relaciones han sido estudiadas extensamente en la literatura, sin embargo es poco lo que se ha hecho en Chile al respecto. Por ello es que este trabajo resulta relevante, en el sentido que busca ser un aporte para el estudio del tráfico de drogas en el país.

Muchas variables pueden estar relacionadas con el narcotráfico, como ocurre en cualquier otra actividad económica de altos incentivos, por lo que es importante utilizar variables con una importancia fundada teórica o empíricamente para evitar usar variables que muestren correlaciones inútiles.

Las características del narcotráfico en Chile permiten hacer varios tipos de estudio. El análisis de las variables, si bien permite generar ciertas observaciones, no permite determinar la significancia estadística de las relaciones entre variables, pero sí representan un punto de partida relevante para un análisis más profundo. La alta correlación encontrada entre el consumo de cocaína, el desempleo y la pobreza indica

que existe una relación significativa entre estas variables, por lo que un estudio de regresión lineal permitiría determinar su significancia. En este sentido, se propone usar un modelo de mínimos cuadrados ordinarios (MCO) que contengan las mismas variables, donde el punto de partida del modelo econométrico podría ser el siguiente:

$$Drogas_{it} = c_{it} + \alpha U_{it} + \beta Y_{it} + \gamma X_{it}$$

Donde las variables incluidas son:

$Drogas_{it}$ cantidad de drogas consumidas en la región i en el año t .

U_{it} tasa de desempleo en la región i en el año t .

Y_{it} ingreso familiar anual en la región i en el año t .

X_{it} es un vector de otras variables de control disponibles.

Se está al tanto de un posible problema de endogeneidad en el modelo MCO. Como se mencionó antes, MacDonald¹⁷⁵ encuentra que el abuso de ciertas drogas aumenta la propensión al desempleo. Otras variables serán agregadas debido a la importante relación encontrada en la literatura, como el crimen y la delincuencia. En este sentido, se podrían utilizar variables como victimización general y tasa de pobreza.

Con tal estudio econométrico se podría determinar qué variable es más relevante para explicar el narcotráfico y tener un sustento empírico más robusto.

Otra línea de investigación relevante es el estudio de la relación entre la geografía y el narcotráfico. Se observó que tiene un efecto considerable en el tráfico, al menos de cocaína, lo que se manifiesta principalmente por las altísimas concentraciones de incautaciones de clorhidrato de cocaína en la región XV. Esto, en conjunto con la menor cantidad de procedimientos policiales por ley de drogas, es evidencia de una

¹⁷⁵ Vid. ZIGGY MACDONALD, STEPHEN PUDNEY: "Illicit Drug Use, Unemployment, and Occupational Attainment" en *Journal of Health Economics*, Volume 19, 2000.

estructura de narcotráfico que concentra actividades más organizadas en esa región con agrupaciones delictivas que son probablemente capaces de acceder al mercado de exportación.

Por esta razón un estudio detallado de las condiciones de frontera sería un aporte en el análisis de la estructura del narcotráfico, ya que es esa frontera la que opera como puerta de entrada de la droga.

El narcotráfico cuenta con dos dimensiones: oferta y demanda, de las cuales se identifican los usuarios, usuarios problemáticos, cadena de producción y distribución de la droga, lo que permite señalar los ámbitos del Estado que se ven involucrados, como lo son el empleo, la pobreza, la salud, el cumplimiento de la ley y el control del territorio. Ambos niveles se encuentran relacionados, toda vez que cada uno provee de información relevante para generar el funcionamiento del otro. Por ejemplo, el consumo activa la cadena de producción y distribución, la que a su vez genera mayor uso de drogas, lo que activa a las distintas agencias del Estado para poder generar o mantener el desarrollo, bienestar y seguridad que la población necesita.

En este sentido es posible agrupar los niveles identificados anteriormente en dos ámbitos: el consumo y la demanda, encontrándose relacionados al desarrollo y bienestar el primero, y a la seguridad el segundo. Sin embargo, el que el tráfico de drogas se desarrolle en dos ámbitos separados no significa que no exista relación entre ellos, es la oferta la que alimenta a la demanda y viceversa.

Lo anterior, se relaciona directamente con el análisis del Estado planteado en el capítulo 1. El Estado como organismo social organizado debe brindar a su población las oportunidades necesarias para alcanzar el desarrollo, así como el bienestar y la seguridad que le permitan aprovechar esas oportunidades.

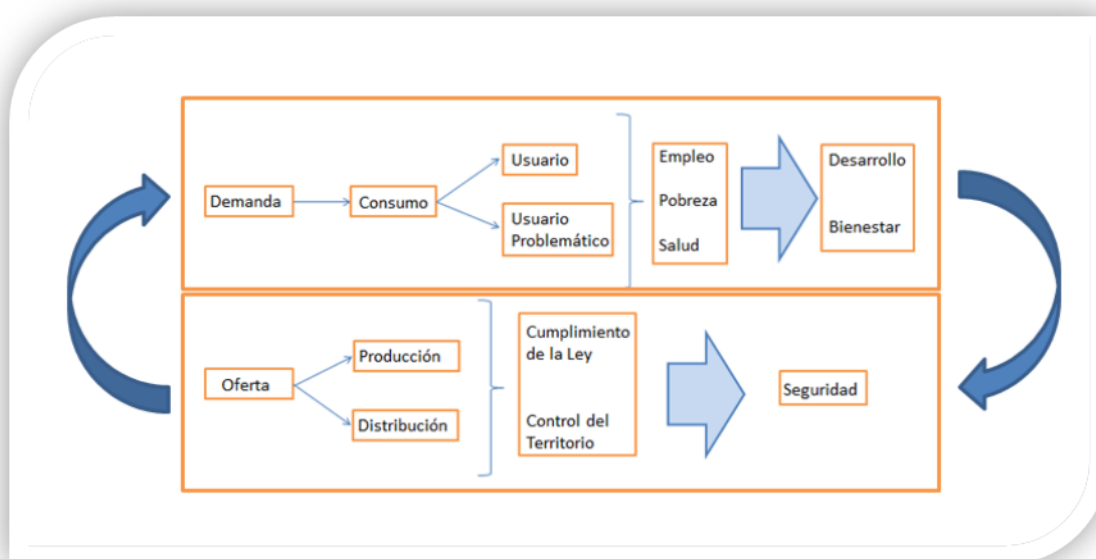
A su vez, se observa una estrecha relación entre la dimensión de la oferta y la noción de soberanía explicada en el segundo capítulo. El ámbito de la oferta está compuesto por la producción y distribución de drogas, actividades que en su funcionamiento minan la soberanía del Estado toda vez que utilizan su territorio para operar y violar sus fronteras para hacer llegar el producto a los consumidores finales,

con lo que el concepto de seguridad desarrollado en el capítulo 3 cobra especial relevancia.

Al ser violada la soberanía, el Estado y su población quedan vulnerables frente a las organizaciones del narcotráfico, lo que hace al cumplimiento de la ley algo fundamental. Las agencias dedicadas a ello deben ejercer su labor de manera constante y fuerte para evitar que el Estado quede expuesto ante las organizaciones criminales.

En este sentido, los contextos regional e internacional resultan fundamentales, ya que es en ellos y apoyados en un proceso de globalización creciente que los grupos de la droga operan. Además, en el caso de Chile, el hecho de encontrarse entre dos importantes productores de coca, no es posible separarse de ese contexto. Desde allí viene el problema, pero también parte de la solución, ya que sin cooperación internacional no será posible combatir el tráfico de drogas. Lo anterior se observa en la siguiente figura:

Figura No. 87



Fuente: Elaboración propia.

De esta forma, una estrategia que busque controlar el tráfico de drogas debe necesariamente considerar tanto la oferta como la demanda, solo así podrá enfrentar el problema en su conjunto sin dejar fuera ninguna de sus múltiples aristas.

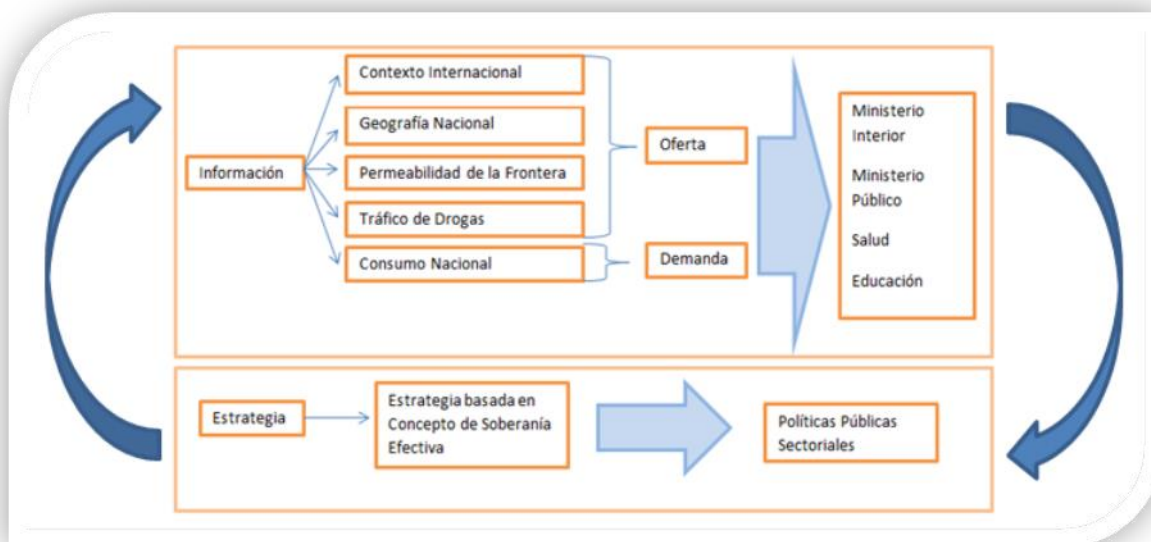
Es necesario que quienes se dedican a controlar el tráfico de drogas (oferta) cuenten con la información de aquellas agencias orientadas a enfrentar el consumo (demanda), con el fin de poder identificar tendencias de tráfico interno, consumo internacional, usuarios nacionales, entre otros, lo que complementado con la información sobre tráfico y distribución, permite identificar los principales centros de entrada y salida de la droga hacia y desde Chile.

Además, como se puede observar, cada dimensión posee sus propios énfasis dependiendo de la zona que se está estudiando, por lo que una estrategia contra las drogas también debería estar diferenciada por áreas. Donde el problema principal se relaciona con la oferta (norte), es necesario enfatizar las tareas de control de territorio y seguridad, mientras que en los lugares donde prevalece el consumo (centro), se deberán destacar el trabajo de rehabilitación, prevención y educación. De esta forma se podrá enfrentar un problema multifactorial que se comporta de maneras distintas a lo largo del país.

En este sentido y considerando las observaciones y el análisis anterior, se propone el desarrollo de una estrategia de control del narcotráfico que contenga las cuatro dimensiones de la “soberanía efectiva” (Territorial, Social, Económica y Seguridad), que permita compartir datos y estadísticas de las distintas agencias involucradas con el fin de proveer de información que alimente el trabajo de cada sector, identificándose los énfasis necesarios para cada zona y que finalmente permita generar políticas públicas sectoriales orientadas a aumentar la presencia del Estado, generando seguridad, desarrollo y bienestar enfocados al control del tráfico y consumo de cocaína en Chile.

Lo anterior genera el siguiente ciclo del combate del narcotráfico:

Figura No. 88



Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, es posible afirmar que una estrategia que integre todos los niveles del narcotráfico, que cuente con un sistema de información integrado para todas las agencias involucradas en esta materia, y que impulse una respuesta interagencial, aparece como el mecanismo más completo para combatir el tráfico y consumo de drogas. Solo así se podrá coordinar una acción nacional acorde a la importancia del problema y que sea capaz de integrarse en el nivel internacional a la respuesta global contra las drogas.

De esta forma, se observa que no siempre problemas globales requieren solamente de respuestas globales. El narcotráfico en su carácter de transnacional sí requiere de una respuesta global coordinada, pero si esta no está acompañada de respuestas nacionales y de voluntad política para su combate real, las respuestas globales no serán suficientes.

VI. CONCLUSIONES

EL PROBLEMA DE LAS DROGAS EN CHILE aparece como una preocupación importante en cuanto a la seguridad interior del Estado, toda vez que va generando dinámicas de inseguridad que dificultan el desarrollo, bienestar, seguridad y libertad de la población en determinadas zonas del país.

El problema de la droga está generando gran preocupación a nivel global, lo que se ve reflejado en los distintos informes que presentan las organizaciones, así como los compromisos que las distintas naciones adquieren a nivel internacional. De ellos destacan las cuatro vías propuestas por la OEA en 2014 para enfrentar este problema y la Estratégica Hemisférica sobre Drogas del CICAD, a la que se suscribió Chile. Sin embargo, se ha observado que las distintas dinámicas domésticas propias de cada Estado requieren respuestas nacionales y locales orientadas a los principales énfasis que surgen en cada país, no obstante, estas respuestas deben estar en consonancia con los lineamientos que se desarrollan a nivel global y regional, con el fin de poder generar acciones orientadas a un mismo objetivo general.

Cada país desarrolla dinámicas propias derivadas del fenómeno, las que no necesariamente se repiten en el escenario global. Es por ello que se planteó la posibilidad de controlar el fenómeno de las drogas a través de políticas públicas nacionales y locales, las que -necesarias pero no suficientes- permitirían combatir desde

dentro el problema, sintonizando a su vez con las estrategias multilaterales que se desarrollan a nivel global y regional.

El fenómeno de globalización ha cambiado las dinámicas de relaciones internacionales y ha acercado a los Estados difuminando sus fronteras a través de intensas redes de comunicación. Nuevos grupos y organizaciones han comenzado a ganar importancia en el escenario global, teniendo que compartir protagonismo con el más antiguo actor de este: el Estado. Lo anterior no quiere decir que el proceso de globalización haya desplazado al Estado desde el centro de las relaciones internacionales ni que este sea un fenómeno negativo, más bien hay que destacar que el contexto mundial está cambiando y estos cambios, así como generan grandes beneficios, podrían producir ciertas externalidades negativas. Las amenazas tradicionales han evolucionado y hoy provienen de grupos transnacionales, que operando a través de las fronteras gracias a las ventajas que obtienen de la globalización, desestabilizan al sistema de Estados.

Hacia fines del siglo XX, la lógica realista en los estudios de seguridad comenzó a ser cuestionada por algunos intelectuales que proponía ampliar el objeto de referencia de la seguridad e incluir las nuevas amenazas transfronterizas que comenzaban a desafiar a los Estados. El Estado ya no tenía que proteger su territorio de otro Estado, ahora debía protegerlo de grupos criminales que lo utilizaban para desarrollar sus actividades ilegales, quedando de esta forma los espacios doméstico e internacional íntimamente relacionados, surgiendo lo que se conoce como lo “interméstico”. De esta manera, las dinámicas internacionales influyen en las domésticas y viceversa, situación que se observa claramente en el análisis del problema transnacional de las drogas, de modo que se difumina la frontera entre política interior y exterior.

En el nivel internacional, productores, distribuidores y usuarios interactúan generando una dinámica transnacional que cuando se instala dentro del Estado desencadena un proceso interno que amenaza su seguridad, socava sus instituciones y crea problemas sociales. En el aspecto nacional, consumidores, productores y traficantes se involucran con la población, obligando al gobierno a desarrollar políticas públicas locales que combatan el problema de las drogas, atacando tanto la demanda como la

oferta de este producto. De ahí la necesidad de plantear que frente al problema transnacional de las drogas es necesario, pero no suficiente, alcanzar soluciones nacionales y locales.

Lo anterior apunta al hecho que cada nivel debe enfrentarse con las respuestas apropiadas para él, pero las respuestas deben estar en sintonía unas con otras. En este sentido, la solución multilateral que enfrenta el problema desde una perspectiva global, debe estar relacionada con la solución nacional y local que apunta a dar respuesta a las dinámicas domésticas que genera este problema.

El narcotráfico afecta directamente al Estado, desestabilizando los dos últimos componentes que construyen el concepto Estado planteado por Barry Buzan: Idea de Estado, base física (territorio e individuos) y expresión física (instituciones).

El territorio, se ve vulnerado cada vez que las organizaciones criminales se instalan en él para desarrollar su negocio en términos de producción y distribución, al mismo tiempo que amenazan a su población a medida que los individuos se transforman en usuarios dependientes. Esta situación genera un problema de seguridad interior y delincuencia dentro de los Estados, los usuarios dependientes se ven impulsados a cometer delitos para conseguir más drogas, así como se observa una relación entre desempleo y el consumo de estas sustancias.

Además, la expresión física del Estado, en cuanto a sus instituciones, se ve amenazada cada vez que los delincuentes las debilitan con la corrupción y el lavado de dinero para extender su negocio sin llamar la atención.

El principal afectado por el problema mundial de las drogas es el Estado. Se vulnera su territorio y soberanía, al mismo tiempo que se desestabilizan las instituciones y se afecta a su población, por lo que una respuesta basada en este actor resulta relevante. En este sentido, se observó que las dinámicas nacionales deben considerar políticas públicas que apunten a controlar el problema en todos sus aspectos, un mismo país puede desarrollar el problema de las drogas tanto a nivel de distribuidor como de usuario, situación que se observa en Chile, toda vez que se identifica a la zona norte como puerta de entrada de la droga y desde donde se distribuye a los centros de

consumo internacional, mientras que en el centro del país se observa un alto consumo, especialmente en la región Metropolitana. Por ello es que una estrategia que busque combatir el narcotráfico debe considerar los distintos aspectos de este para elaborar las políticas, así como sintonizar con el sistema internacional desde donde proviene la amenaza e incorporarse a las respuestas globales. Sin embargo, resulta fundamental reconocer que las respuestas nacionales que se desarrollen deben activar un proceso interagencial que trabaje basado en el enfoque de todo el gobierno (*whole of government approach*), solo así se podrá contestar cada aspecto y cada nivel en el que opera el tráfico de drogas.

En este contexto, resulta relevante mencionar que se ha podido observar que el fenómeno de globalización opera como catalizador de esta amenaza transnacional. Los Estados comparten riesgos y oportunidades derivados de este proceso. Las decisiones de un Estado necesariamente impactan en otro, así como los grupos transnacionales desestabilizan dinámicas domésticas que en épocas anteriores no ocurría.

La rapidez en las comunicaciones ha generado una espesa red de conexiones, donde los Estados, pese a que pueden estar muy lejos unos de otros, comparten una cierta vecindad virtual, sin la necesidad de compartir una frontera. La situación es válida también para grupos criminales como los grandes carteles de la droga, los que sin nacionalidad definida interactúan con los Estados, beneficiándose de las oportunidades que ha creado la globalización.

En un contexto doméstico, Estado, soberanía y seguridad aparecen como los conceptos que forman el sustento teórico para el análisis del narcotráfico. Existe una relación bastante estrecha entre el Estado y los grupos del narco, como se pudo apreciar en la investigación; los segundos, aprovechando las fallas del primero, establecen la red de contactos para operar y desarrollar su actividad ilegal; a ello se suma que la institucionalidad que hoy existe no ha evolucionado lo suficiente para dar respuesta a amenazas tan cambiantes. Las organizaciones de la droga se adecuan con tal rapidez que las agencias del Estado parecieran estar siempre un paso más atrás.

La soberanía, principal característica del Estado, se ve fuertemente vulnerada con este tipo de amenazas, ya que si bien en el orden westfaliano esta estaba claramente definida, actualmente aparece más difusa. Las fronteras de los países están siendo utilizadas como zonas de tránsito para la droga y se están generando dinámicas de seguridad específicas para esas zonas. De esta forma, la consolidación del Estado, la construcción de instituciones y el ejercicio de soberanía son parte importante de la solución.

Se planteó en este trabajo el concepto de soberanía efectiva, el que apunta a un trabajo interagencial desde una aproximación multidimensional con el fin de incorporar a los distintos sectores del gobierno en el combate contra las drogas. Luego del análisis del fenómeno del narcotráfico en Chile, se observó que para enfrentar este problema se requiere que junto a la respuesta nacional se desarrolle una local.

Las distintas zonas de Chile tienen énfasis distintos con respecto a las drogas, por lo que la estrategia nacional debe considerar esos énfasis y desarrollar respuestas locales específicas que correspondan a las necesidades de cada región. De esta forma se articula una estrategia que incorpora a los niveles internacional, regional, nacional y local, donde cada uno debe estar en sintonía con el otro.

En este sentido, el contexto internacional entrega información relevante para comprender el fenómeno de las drogas. Los datos que se observan con respecto a este permiten identificar las principales rutas, productores, centros de consumo y comportamiento de los mercados, identificando el rol que ocupa Chile en la cadena internacional de la droga. Consumo y distribución son los principales eslabones donde se inserta el país; desde él salen importantes cargas de cocaína con destino a Europa, mientras que cada vez más se convierte en un centro de consumo relevante.

Cada país presenta sus propias dinámicas con respecto a las drogas; al respecto, ¿por qué esta amenaza está aumentando en Chile, país con instituciones democráticas consolidadas? En primer lugar, es un país altamente centralizado donde la mayoría de la población vive en la zona central, dejando vacíos territoriales en los extremos; de ellos, son las regiones del norte las que se encuentran más vulnerables ante esta amenaza.

Aproximadamente 1000 kilómetros de frontera separan a Chile de dos de los principales productores de coca, contando solo con 8 pasos habilitados mientras existen más de 100 caminos ilegales que son utilizados para entrar y salir con la droga.

Se observa que la frontera norte es extremadamente porosa, con un débil ejercicio de la soberanía por parte del Estado, lo que implica que grupos criminales ocupen los espacios vacíos creando áreas donde establecen sus propias reglas. Muchas veces este tipo de grupos reemplazan las principales funciones del Estado en dichos sectores, entregando seguridad y bienestar a una población que siente que por la vía estatal las oportunidades no llegan aún. En este sentido los indicadores de pobreza resultan relevantes para el estudio, toda vez que muestran una dimensión que podría estar relacionada con el desarrollo del tráfico de drogas y su consumo.

En cuanto a la seguridad, el narcotráfico genera dinámicas de inseguridad en la población. Por una parte, las organizaciones dedicadas a la exportación de la droga podrían llegar a crecer, generando disputas por el control de mercados y territorio. Por otro lado, el consumo de drogas se ve relacionado con la delincuencia toda vez que los usuarios estarían dispuestos a cometer algún delito para poder conseguir drogas. Además se generan zonas controladas por el micro-tráfico que desestabilizan comunas y barrios, aumentando los niveles de violencia y victimización.

Es necesario mencionar que Chile no se ve enfrentado a un problema de drogas de las proporciones del que padece México, por ejemplo; sin embargo, el estudio ha demostrado que cada vez son más las personas que contrabandean la droga beneficiándose de una frontera extremadamente porosa.

El narcotráfico en Chile no ha alcanzado los niveles de gravedad que tiene en otras zonas de América, pero el Estado no puede descuidar su territorio ni población, ya que de mantener solo los niveles de alerta y las acciones que lleva a cabo actualmente, el problema puede -y seguramente lo hará- crecer hasta alcanzar niveles que no se podrán controlar, dejando zonas donde el Estado habrá perdido terreno frente al narco.

Las organizaciones de la droga se comportan de acuerdo a las leyes del mercado operando a través de estrategias comerciales muy similares a las de las grandes

empresas transnacionales. Sin embargo, estas compañías funcionan bajo una lógica legal, cumpliendo normativas nacionales e internacionales que los grupos del narco no cumplen. Ello significa una dificultad adicional en el combate al narcotráfico, esto es, desarrollar una estrategia que respondiendo a la lógica economicista de las empresas transnacionales tradicionales, solucione una dinámica que operando bajo esa misma lógica vulnera la ley, al Estado, su soberanía e instituciones, desestabilizando a la población, la cual muchas veces, frustrada por falta de oportunidades, recurre a este tipo de organizaciones para poder cubrir sus necesidades básicas.

Es este contexto, donde lo internacional (global y regional) y lo doméstico (nacional y local) operan interconectados, afectando de manera distinta a cada país, lo que motivó el estudio de esta amenaza. Mucho se ha planteado que los problemas globales, transnacionales en este caso, deben tener respuestas globales, sin embargo, este estudio permitió demostrar que dichas respuestas globales y regionales no están suficientemente desarrolladas cuando se trata de amenazas como el narcotráfico. Las dinámicas domésticas que se generan en cada país requieren de respuestas nacionales y locales enfocadas a la manera en que el fenómeno se desarrolla en cada zona, de esta forma se pueden atacar los principales problemas que se generan a nivel doméstico.

Una tendencia observada en el estudio sobre el tráfico de drogas en Chile fue la falta de acciones interagenciales para combatir el problema, donde las distintas agencias cuenten con información consolidada disponible que les permita diseñar e implementar políticas locales y nacionales, además que, si bien existen acciones que buscan combatir el narcotráfico, estas no han sido suficientes, ya que el norte sigue sufriendo los impactos del contrabando de droga a través de su frontera.

En este sentido, y con el objeto de seguir aportando al trabajo contra el narcotráfico en Chile, se han identificado diversas áreas de estudio que entregarían información relevante para el desarrollo del trabajo interagencial. Los datos obtenidos de un breve análisis cuantitativo sobre este tópico muestran que existen importantes variables de tipo económico, social y de seguridad que permiten comprender de mejor manera el fenómeno. En este sentido, se plantea que el estudio podría ampliarse con un análisis estadístico que mediante un modelo econométrico, permita mostrar la

multifactorialidad del problema, identificando aquellas variables con mayores énfasis, según se estudie la oferta o la demanda. Lo anterior permitiría identificar los enfoques necesarios para un posterior diseño de políticas públicas locales.

Se observó también la importancia que la situación de frontera tiene en el desarrollo del narcotráfico en Chile. En este sentido, se plantea que un próximo estudio sobre esta materia debería contener un análisis en profundidad de la situación de frontera, la que podría complementarse con un estudio comparado sobre otros casos en la región y/o en el mundo.

Considerando que el narcotráfico se manifiesta en los niveles internacional, regional, nacional y local resultaría interesante estudiar las distintas estructuras que lo construyen según el nivel en el que se está desarrollando. De esta forma, se podría analizar el fenómeno desde una perspectiva internacional basada en los grandes carteles de la droga, complementado con una mirada local desde el microtráfico que se genera en las distintas ciudades y barrios, y que según su estructura se incorpora a la organización internacional de la droga. Así se podría identificar tendencias y patrones que construyen cada nivel, y las normas y códigos de cada uno.

Otra aproximación de investigación futura que podría entregar datos significativos es la del análisis desde una perspectiva delictual, estudiando la relación entre delito, consumo y tráfico de drogas. Podría orientarse la investigación hacia la población penal para poder comprender las motivaciones que están detrás del consumo de drogas al momento de delinquir. Lo anterior podría ser complementado con una arista de salud pública, la que se podría enfocar en aquellos usuarios dependientes que cometen delitos para poder conseguir más droga.

Con respecto a esto último, vale la pena estudiar las políticas de rehabilitación y reinserción, donde el actual debate sobre legalización podría entregar datos relevantes al momento de orientar el estudio. Cabe mencionar que esta discusión no se incorporó en el presente trabajo, toda vez que está centrada en la marihuana, mientras que la tesis se orienta al tráfico de cocaína.

Una situación que es importante destacar en este estudio se refiere a los vacíos de información que existen con respecto a este tópico. Aun cuando hay centros de estudios y agencias del gobierno que publican información y data sobre este tema, ello no es suficiente. Algunas series de datos presentan información poco actualizada, además de que la información disponible se encuentra separada en cada agencia, lo que dificulta la recopilación de datos. Además, la construcción de una base de datos consolidada resulta compleja toda vez que no todas las agencias publican sus datos.

En este sentido, resulta relevante plantear la idea de crear una base de datos y estadísticas consolidadas que facilite el diseño de políticas públicas interagenciales y que permita una implementación efectiva y eficaz de estas.

Finalmente, la hipótesis sobre si una respuesta nacional y local permite combatir el tráfico de drogas, se cumple. Es necesaria una respuesta nacional y local de carácter interagencial, que solucione las dinámicas domésticas que genera el tráfico de drogas, pero esto no es suficiente en el sentido que se requiere también una solución multilateral que busque dar respuesta a la dimensión internacional del problema. De esta forma, se responde a la hipótesis planteando que ante el problema transnacional del narcotráfico se requieren soluciones multilaterales complementadas con respuestas nacionales y locales.

El narcotráfico es una amenaza que está cambiando la manera de enfrentar los problemas de seguridad, principalmente en América Latina, donde la violencia derivada del tráfico de drogas y otras actividades del crimen organizado han llevado a la región a ocupar los primeros lugares en los rankings de homicidios, donde América aparece primero en la lista con una tasa de homicidios de 16,3, por sobre África. En este sentido, problemas como éste obligan a los Estados a mirar las relaciones internacionales de manera distintas, ya no basta una relación bilateral o multilateral tradicional. Hoy los Estados deben trabajar en conjunto con las distintas instancias globales no gubernamentales para generar consenso y acuerdos que les permitan enfrentar en conjuntos desafíos de este tipo, pero la formulación de consensos regionales y globales es un proceso lento y difícil, por lo que las respuestas se vuelcan a soluciones nacionales y locales.

Las miradas nacional e internacional ya no operan por separado, estos espacios están cada vez más interconectados, por lo que las nuevas amenazas requieren de nuevas aproximaciones. Es tal la influencia de las vulnerabilidades domésticas en las dinámicas internacionales que no es posible separar las políticas públicas de las respuestas globales.

En este sentido, las políticas públicas nacionales desarrolladas para combatir los distintos aspectos de la droga deben considerar, y estar en sintonía, con las acciones que se están planteando alrededor del mundo.

Con todo, si se observan coincidencias tanto en el ámbito local o nacional, como en el global o regional, respecto de que en ambas esferas se requiere de una estrategia holística. Así, en el ámbito local es necesario coordinar la totalidad del aparato estatal en lo que se denomina un *whole of government approach*; como en lo internacional incorporar a la variable seguridad, los otros aspectos o instrumentos de poder, como los diplomáticos, económicos, tecnológicos, históricos, culturales, etc., en una estrategia multilateral. Sólo de esta forma, las políticas a adoptar podrían tener razonables posibilidades de éxito, ante un fenómeno tan complejo como el narcotráfico.

VII. BIBLIOGRAFÍA

1. Agencia Central de Inteligencia de Estados Unidos (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ci.html>).
2. Bagley, Bruce: “Drug Trafficking and Organized Crime in the Americas: Major Trends in the Twenty – First Century”, Woodrow Wilson Center Update on the Americas, Agosto 2012.
3. Bagley, Bruce: “The Evolution of Drug Trafficking and Organized Crime in Latin America”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, No. 71, 2013.
4. Baharom, A.H. y Habidullah, M.S.: “Is Crime Cointegrated with Income and Unemployment?: A Panel Data Analysis on Selected European Countries en Munich Personal RePEc Archive, 2008. (<http://mpra.ub.uni-muenchen.de/11927/>).
5. Baldwin, David A.: “Security Studies and the End of Cold War”, *World Politics*, Vol. 48, No.1, 1995.
6. Bartolomé, Mariano César (2006): “La Seguridad Internacional en el Siglo XXI, Más Allá de Westfalia y Clausewitz”, *Academia nacional de Estudios Políticos y estratégicos*, Ministerio de defensa Nacional de Chile, Santiago, Chile.
7. Base de Datos Estadísticos del Instituto Nacional de Estadísticas del Ministerio de Economía de Chile.
8. Base de Datos Estadísticos del Ministerio de Desarrollo Social de Chile
9. Base de Datos Estadísticos del Banco Central de Chile

10. *Base de Datos Estadísticos del Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (SENDA) del Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile.*
11. *Becerra Ramírez, Manuel y Muller Uhlenbrock, Klauss Theodore (2010): “Soberanía y Jurisdicción de las Relaciones Internacionales”, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Facultad de Estudios Superiores Acatlán, Universidad Nacional Autónoma de México, México.*
12. *Beck, Ulrich (2002): “La Sociedad del Riesgo Global”, Siglo XXI Editores, España.*
13. *Benítez Manaut, Raúl: “Defensa y Seguridad Hemisférica hacia el Siglo XXI: El Desafío de la Cooperación Multinacional”, en: “Seguridad Hemisférica. Debates y Desafíos”, Cuadernos de Norteamérica No.4, CISAN – UNAM, México, 2004.*
14. *Bernal, Beatriz (1988): “Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano, Tomo I”, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México.*
15. *Bremer, Juan José (2013): “De Westfalia a Post – Westfalia. Hacia un Nuevo Orden Internacional”, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México.*
16. *Bodemer Klaus, Rojas Aravena Francisco (2005): “La Seguridad en las Américas: Nuevos y Viejos Desafíos”, Iberoamericana, Madrid, España.*
17. *Briones, Álvaro; Cumsille, Francisco; Henao, Adriana y Pardo, Bryce (Editores): “The Drug Problem in the Americas”, Organización de Estados Americanos, 2013.*
18. *Brown, Michael E. (1996): “The International Dimensions of Internal Conflict”, MIT Pres, Cambridge, Massachusetts, Estados Unidos.*
19. *Buzan, Barry (2007): “People, State and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post – Cold War era”, ECPR Press, Colchester, Reino Unido.*
20. *Buzan, Barry: “New Patterns of Global Security in the Twenty – First Century”, International Affairs, Vol. 67, No. 3, 1991.*

21. Buzan, Barry y Hansen, Lene (2009): *"The Evolution of International Security Studies"*, Cambridge University Press, Nueva York, Estados Unidos.
22. Buzan, Barry y Waever, Ole: *"Slipery? Contradictory? Sociologically Untenable? The Copenhagen School Replies"*, *Review for International Studies*, Vol. 23, No. 2, 1997.
23. Buzan, Barry y Waeve, Ole y de Wild, Jaap (1998): *"Security: A Framework for Analysis"*, Lynne Rienner Publishers, Londres, Inglaterra.
24. Cha, Victor D.: *"Globalization and the Study of International Security"*, en *Journal of Peace Research*, Vol. 37, No. 3, Mayo 2000.
25. Chabat, Jorge: *"El Estado y el Crimen Organizado Transnacional: Amenaza Global, Respuestas Nacionales"*, *Istor: Revista de Historia Internacional*, No. 42, 2010.
26. Chabat, Jorge: *"Seguridad Nacional y Narcotráfico: Vínculos Reales e Imaginarios"*, *Política y Gobierno*, Vol. 1, No. 1, enero-junio 1994.
27. Chabat, Jorge: *"El Narcotráfico y Estado: El Discreto Encanto de la Corrupción"*, *Letras Libres*, Septiembre 2005.
28. Chillier, Gaston y Freeman, Laurie: *"Potential Threat: The New OAS Concept of Hemispheric Security"*, *WOLA Special Report*, Julio 2005.
29. Chiricos, T.: *"Rates of Crime and Unemployment: An Analysis of Aggregate Research Evidence"* en *Journal of social Problems*, No. 34, 1987.
30. Cisneros, José Luis: *"El Cáncer del Narcotráfico y la Militarización de la Seguridad Pública"*, *El Cotidiano*, No. 161, mayo-junio 2010.
31. *Cuentas Públicas Policía de Policía de Investigaciones de Chile*.
32. Cusimano Love, Maryann (2007): *"Beyond Sovereignty. Issues for a Global Agenda"*, Ed. Thomsom – Wadsworth, Australia.
33. Davis, Lynn E.: *"Globalization`s Security Implications"*, en *Rand Issue Papers*, 2003.
34. Davis, Lynn E.: *"Globalization`s Security Implications"* en *Rand Issue Papers*, 2003.
35. *"Decreto 404 sobre Reglamento de Estupefacientes"*, *Diario Oficial*, Santiago de Chile, 20 de febrero 1984.

36. “Decreto 405 sobre Reglamento de Productos Psicotrópicos”, *Diario Oficial, Santiago de Chile*, 20 de febrero 1984.
37. “Decreto 683 que Crea el Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes”, *Diario Oficial, Santiago de Chile*, 22 de octubre de 1990.
38. Dhanapala, Jayantha: “Globalization and the Nation State. A Cartography of Governance: Exploring the Role of Environmental NGOs”, en *The Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, Abril 2001.
39. Duffield, Mark (2001): “Global Governance and the New Wars”, Zed Books, Londres, Inglaterra.
40. Fernández Labbe, Marcos (2011): “Drogas en Chile 1900 – 1970. Mercado, Consumo y Representación”, Ediciones Universidad Alberto Hurtado, Chile.
41. Fiscalía Nacional de Chile: “Informe 2015 Observatorio de Narcotráfico en Chile”, Unidad Especializada en Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, octubre de 2015.
42. Fiscalía Nacional de Chile: “Informe 2016 Observatorio de Narcotráfico en Chile”, Unidad Especializada en Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, diciembre de 2016.
43. Font, Tica y Ortega, Pérez: “Seguridad Nacional, Seguridad Multidimensional, Seguridad Humana”, *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, No. 119, 2012.
44. Fukuyama, Francis (2004): “State – Building. Governance and World Order in the 21st Century”, Cornell University Press, Ithaca Nueva York.
45. Fukuyama, Francis: “The Imperative of State – Building”, en *Journal of Democracy*, Vol. 15, No. 2, Abril 2004.
46. Fundación Konrad Adenauer y Politat.com : “Índice de desarrollo Democrático”, 2014 (<http://www.idd-lat.org/2013/>)
47. Ghani, Ashraf y Lockhart, Clare; Carnahan Michael: “Closing the Sovereignty Gap: an Approach to State – Building”, en Overseas Development Institute, Working Paper 253, Junio 2005.
48. Gootenberg, Paul (2008): “Andean Cocaine, The Making of a Global Drug”, The University of North Carolina Press, Estados Unidos.

49. Griffiths, John (2011): *“Teoría de la Seguridad y Defensa en el Continente Americano. Análisis de los casos de EE.UU. de América, Perú y Chile”*, Ril Editores, Santiago, Chile.
50. Griffiths Spielman, John, *“Los Desafíos Globales de la Seguridad” en UNISCI Discussion Papers, N° 21, Octubre 2009.*
51. Günter Brauch, Hans: *“Concepts of Security Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks”*, en Brauch H.G., Spring Oswald, Mesjazz C., Grin J., Kameri-Mbote P., Dunay P., Brikman J. (2011): *“Coping with Global Environmental Change, Disaster and Security”*, Springer, Nueva York.
52. Häberle, Peter; Kotzur, Markus (2001): *“De la Soberanía al Derecho Constitucional Común: Palabras Clave para un Diálogo Europeo – Latinoamericano”*, Ed. Universidad Autónoma Nacional de México, México.
53. Haftendorn, Helga: *“The Security Puzzle: Theory - Building and Discipline – Building in International Security”*, *International Studies Quarterly*, Vol. 35, No. 1, 1991.
54. Hammer, T.: *“Unemployment and Use of Drug and Alcohol among Young People: A Longitudinal Study in the General Population” en British Journal of Addction*, Vol. 87, 1992.
55. Harrison L. y Gfroerer J.: *“The Intersection of Drug Use and Criminal Behavior: Results from the National Household Survey on Drug Abuse” en Crime Delinquency*, Vol 38, Issue 4, octubre 1992.
56. Heller, Hermann (1995): *“La Soberanía. Contribución a la Teoría del derecho Estatal y del derecho Internacional”*, Ed. Fondo de Cultura Económica, La Fundación Escuela Nacional de Jurisprudencia, México.
57. Heller, Hermann (1998): *“Teoría del Estado”*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México.
58. Hinojosa Martínez, Luis Miguel: *“Globalización y Soberanía de los Estados”*, en *Revista Electrónica de Asuntos Internacionales*, No. 10, 2005.
59. Innerarity, Daniel: *“La Gobernanza Global, de la Soberanía a la Responsabilidad”*, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, No. 100, Diciembre 2012.

60. Instituto Nacional de Estadística: *“Compendio Estadístico 2015”*, Santiago, Chile, 23 de octubre de 2015.
61. International Crisis Group: *“La Droga en América Latina: Perdiendo la Lucha” en Informe sobre América Latina N° 25*, 14 de marzo de 2008.
62. Kahhat, Farid: *Los Estudios de Seguridad Tras el Fin de la Guerra Fría*, Centro de Investigación y Docencia Económica A.C. (CIDE), No. 100, 2003
63. Kapitonenko, Mykola: *“Globalization, Nation - State and Global Security Arrangements”*, en *EuroPolis, Journal of Political Analysis and Theory*, Issue 6, 2009
64. Kay, Sean: *“Globalization, Power and Security”*, en *Security Dialogue*, Vol. 35, No. 1, Marzo 2004
65. Krasner, Stephen D.: *“Sovereignty”*, en *Foreign Policy*, No. 122, Enero – Febrero 2001.
66. Krause Keith, Williams Michael C. (1997): *“Critical Security Studies. Concept and Cases”*, UCL Press, Londres, Inglaterra
67. Krause, Keith; Williams, Michael C.: *“Broadening the Agenda of Security Studies: Politics and Methods”*, *Mershon International Studies Review*, Vol. 40, No. 2, 1996.
68. Krause, Martin: *“Índice de Calidad Institucional”*, Fundación Libertad para el Progreso, 2013 (<http://www.libertadyprogresonline.org/2013/05/28/calidad-institucional-2013-impacto-en-los-medios/>).
69. Ku, Julian G.; Yoo, John C.: *“Globalization and Structure”*, en *William & Mary Law Review*, Hofstra University - School of Law and University of California at Berkeley School of Law, No. 11, Septiembre 2011
70. Ku, Julian, Koo, John: *“Globalization and Sovereignty”*, en *Berkeley International Law*, Vol. 31, Issue 1, 2013
71. La Casa Blanca: *“Decisión Directiva Presidencia/ NSC 42”*, Washington, 21 de Octubre de 1995.
72. La Casa Blanca: *“Decisión Directiva Presidencia/ NSC 14”*, Washington, 3 de Noviembre de 1993.

73. Lake, David A.: *"The New Sovereignty in International Relations"*, en *International Studies Review*, Vol. 5, No. 3, Septiembre 2003.
74. Lemahieu, Jean-Lu: *"Estudio Global sobre Homicidios. Tendencia, Contexto y Data"*, División de Análisis Político y Asuntos Públicos de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, marzo 2014. (<https://www.unodc.org/gsh/>).
75. Lemahieu, Jean-Luc, *"Informe Mundial de Drogas 2016"*, División para Análisis Político y Asuntos Públicos, Oficina de Las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito, Mayo 2016.
76. Lemahieu, Jean-Luc, *"Informe Mundial de Drogas 2015"*, División de Análisis Político y Asuntos Públicos de la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito, mayo de 2015.
77. *"Ley 17.155 Modifica Código Penal en lo Relativo a los Delitos contra la Salud Pública y Códigos de Procesamiento Penal y Sanitario"*, Diario Oficial, Santiago de Chile, 11 de junio de 1969.
78. *"Ley 17.934 que Reprime Tráfico de Estupefacientes"*, Diario Oficial Santiago de Chile, 16 de mayo 1973.
79. *"Ley 20.000 que Sanciona el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas"*, Diario Oficial, Santiago de Chile, 16 de febrero de 2005.
80. Maihold, Günther y Jost, Stefan (2014): *"El Narcotráfico y su Combate: Sus Efectos sobre las Relaciones Internacionales"*, Konrad Adenauer Stiftung, Cátedra Guillermo y Alejandro de Humboldt y Editores e Impresores Profesionales EDIMPRO, México.
81. Mann, Michael: *"Has Globalization Ended the Rise and Rise of the Nation - State?"* en *Review of International Political Economy*, Vol. 4 No. 3, Otoño 1997.
82. Marcio Cruz, Paulo: *"Soberanía y Transnacionalidad: Antagonismos y Consecuencias"*, en *Revista Jurídicas*, No. 1, Vol. 7, Enero – Junio 2010.
83. Mason, Ann: *"La Reconfiguración del Estado: El Nexo entre la Globalización y el Cambio Internacional"* en *Revista de Estudios Sociales*, No. 9, junio 2001.
84. Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Chile: *"Migración en Chile 2005 – 2014"*, Sección Estudios del Departamento de Extranjería y Migración, 2016.

85. *Ministerio del Interior y Seguridad Pública: “XI Estudio Nacional de Drogas en Población General de Chile”, Observatorio Chileno de Drogas del Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (SENDA), Chile, octubre 2015.*
86. *Musai M., Mehrara M.: “The Relationship between Drug Smuggling and Unemployment” en International Journal of Academic Research in Economics and Management Sciences January 2014, Vol. 3, 2014 (http://hrmars.com/hrmars_papers/The_Relationship_between_Drug_Smuggling_and_Unemployment.pdf).*
87. *Niño, Catalina (Ed.) (2011): “Crimen Organizado y Gobernanza en la Región Andina: Cooperar o Fracasas”, Friedrich Ebert Stiftung y Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Ecuador.*
88. *Núñez, Jacinto (1874): “Código Penal de la República de Chile”, Santiago, Chile.*
89. *Organización de Estados Americanos: “El Problema de las Drogas en Las Américas: Estudios. La Economía del Narcotráfico”, 2013.*
90. *Organización de Estados Americanos: “Declaración de Antigua Guatemala por una Política Integral Frente al Problema Mundial de las Drogas en Las Américas”, 7 de junio de 2013.*
91. *Organización de Estados Americanos: “Declaración sobre Seguridad en las Américas”, en: Conferencia Especial sobre Seguridad, Ciudad de México, México D.F., 28 de Octubre de 2003.*
92. *Organización de Estados Americanos: “Declaración de Bridgetown: Enfoque Multidimensional de la Seguridad Hemisférica”, Bridgetown, Barbados, 4 de Junio de 2002.*
93. *Organización de Estados Americanos: “Informe de Evaluación sobre el Control de Drogas. Chile”, 2014.*
94. *Organización de Naciones Unidas: “Estado Plurinacional de Bolivia: Monitoreo de Cultivos de Coca 2015”, Oficina de las Naciones Unidas contra las Droga y el Delito, Agosto 2016.*

95. *Organización de Naciones Unidas: “Estado Plurinacional de Bolivia: Monitoreo de Cultivos de Coca 2014”, Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito, Agosto 2015.*
96. *Organización de Naciones Unidas: “Colombia: Monitoreo de Cultivos de Coca 2014”, Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito, Julio 2015.*
97. *Organización de Naciones Unidas: “Colombia: Monitoreo de Cultivos de Coca 2015”, Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito, Julio 2016.*
98. *Organización de Naciones Unidas: “La Amenaza del Narcotráfico en América”, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, octubre 2008.*
99. *Organización de Naciones Unidas: “Perú: Monitoreo de Cultivos de Coca 2015”, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Julio 2016.*
100. *Organización de Naciones Unidas: “Perú: Monitoreo de Cultivos de Coca 2014”, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Julio 2015.*
101. *Organización de Naciones Unidas: RES 49/159 Declaración Política de Nápoles y Plan de Acción Global contra el Crimen Organizado Transnacional, 23 de Diciembre de 1994.*
102. *Organización de Naciones Unidas, “Resolución 68/196. Principios Rectores de Naciones Unidas sobre el Desarrollo Alternativo”, 18 de diciembre de 2013.*
103. *Orozco Restrepo, Gabriel Antonio: “El Aporte de la Escuela de Copenhague a los Estudios de Seguridad”, Revistas Fuerzas Armadas y Sociedad, No. 1, año 2000.*
104. *Oszlak, Oscar: “The Historical Formation of the State in Latin America: Some Theoretical and Methodological Guidelines for its Study”, en Latin American Research Review, University of Texas, Vol. 16, No. 2, 1981.*
105. *Peck D. F., Plant M. A.: “Unemployment and Illegal Drug Use: Concordant Evidence from a Prospective Study and National Trends” en British Medical Journal Vol. 293, octubre 1986.*
106. *Pérez Lara, Jorge Enrique: “La Guerra Contra el Narcotráfico: ¿Una Guerra Perdida?”, Espacios Públicos, Vol. 14, No. 30, enero-abril 2011.*
107. *Poggi, Gianfranco (1990): “The State. Its Nature, Development and Prospects”, Ed. Stanford University Press, California, Estados Unidos.*

108. *Programa De Naciones Unidas Para El Desarrollo: “Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014: Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: Diagnóstico y Propuestas para América Latina”, Noviembre de 2013.*
109. *Puerto de Arica* (<http://puertoarica.cl/index.php/es/novedad/puerto-arica-alcanzo-nuevo-record-en-transferencia-de-carga-2.65-millones-de-toneladas>).
110. *Reunión de Trabajo con Policía de Investigaciones (PDI) Prefectura Región de Tarapacá.*
- a. *Pedro Silva, Subprefecto PDI Prefectura Región de Tarapacá.*
 - b. *Pedro Aracena, Jefe de Brigada Antinarcóticos PDI Prefectura Región de Tarapacá.*
 - c. *Sergio Castro, Comandante del Equipo Frontera (EFRON) de Prefectura PDI Región de Tarapacá*
111. *Reunión de Trabajo con Carabineros de Chile Región Tarapacá.*
- a. *General de Carabineros Fernando Petit, Jefe de la Primera Zona de Tarapacá.*
112. *Rodrik, Dani (2011): “The Globalization Paradox. Democracy and the Future of the World Economy”, Norton & Company, Nueva York, Estados Unidos.*
113. *Rudolph, Christopher: “Sovereignty and Territorial Borders in Global Age”, en International Studies Review, Vol. 15, No. 1, Marzo 2005.*
114. *Salazar, Manuel (1996): “Traficantes y Lavadores”, Grijalbo, Santiago, Chile.*
115. *Santana, Adalberto (2004): “El Narcotráfico en América Latina”, Siglo XXI editores, México.*
116. *Simons, Paul y Esquenazi, Patricia (productores): “Informe de las Drogas de la OEA: 16 Meses de Debates y Consensos”, Organización de Estados Americanos (OEA), septiembre de 2014.*
117. *Sisco Marcano, Claudia: Chacón Maldonado, Oláguer: “Barry Buzan y la Teoría de los Complejos de Seguridad”, Revista Venezolana de Ciencia Política, No. 25, 2004.*
118. *Sotomayor Velázquez, Arturo: “La Seguridad Internacional: Vino Viejo en Botellas Nuevas”, Revista de Ciencia Política, Vol. 27, No. 2, 2007.*

- 119.Stein, Abraham: “El Concepto de Seguridad Multidimensional”, *Revista Bien Común*, No. 176-177, 2009.
- 120.Szabó de Carvalho, Iлона: “Latin America Awakes: A Review of the New Drug Policy Debate”, en *NOREF Report Norwegian Peacebuilding Resource Centre*, Octubre 2013.
- 121.Toffler, Alvin y Heidi: “La Soberanía ya No Es lo Que Era” en *Diario La Nación Argentina*, 24 de Octubre 2002.
- 122.Ullman, Richard H.: “Redefining Security”, *International security*, Vol.8, No. 1, 1983.
- 123.Uribe Arzate, Enrique; González Chávez y María de Lourdes: “Prospectiva del Estado en Latinoamérica en el Marco de la Regionalización y la Globalización”, en *RIDAA*, No. 60, Otoño 2012.
- 124.Velasco Smith, Violeta y Murrieta Cummings, Patricia (1998): “El Narcotráfico ¿Un Problema de Seguridad Nacional?”, *Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Departamento de Sociología, México D.F.*
- 125.Velázquez, César A.: Pérez Pérez, Gabriel: “Las Transformaciones del Estado - Nación en el Contexto de la Globalización”, en *Política y Cultura*, No. 34, 2010.
- 126.Vélez Quero, Silvia Elena: “Globalización y Narcotráfico: El Dúo Dinámico de la Posguerra Fría”, *El Cotidiano*, Vol. 16, No. 100, marzo-abril 2000.
- 127.Vial Cossani, Camilo: “Índice de Desarrollo Regional IDERE 2016”, *Instituto Chile de Municipalidades y Universidad Autónoma de Chile, Santiago*, 2016.
- 128.Viano, Emilio C.: “Globalization, Transnational Crime and State Power: The Need for a New Criminology”, *Rivista di Criminologia, Vittimologia e Sicurezza*, Vol. 3, No. 3, Septiembre 2009.
- 129.Visita a Terreno con Equipo Frontera (EFRON), *Policía de Investigaciones Prefectura Región de Tarapacá*.
- 130.Wigell, Mikael y Romero Maurici: “Transatlantic Drug Trade. Europe, Latin America and the Need to Strengthen Anti-Narcotic Cooperation” en *FIIA Briefing Paper 132*, Junio 2013.

131. Williams, Paul D. (2013): *“Security Studies. An Introduction”*, Routledge, Abingdon, Oxon, Reino Unido.
132. Wolf, Martin: *“Will the Nation - State Survive Globalization?”*, en *Foreign Affairs*, Vol. 80, No. 1, Enero – Febrero 2001.
133. Zech, Steven T.: *“UNGAS 2016 and Drug Policy in Latin America”*, en *Policy Brief University of Denver*, marzo 2016.
134. Ziggy MacDonald, Stephen Pudney: *“Illicit Drug Use, Unemployment, and Occupational Attainment”* en *Journal of Health Economics*, Volume 19, 2000.